



FINANSMINISTERIET

Kommunekonomiprogrammet 2017–2020, våren 2016

Finansministeriets publikationer – 13b/2016



Kommunärenden



FINANSMINISTERIET

Kommunekonomiprogrammet 2017–2020, våren 2016



Finansministeriets publikationer – 13b/2016

FINANSMINISTERIET

PB 28 (Snellmansgatan 1 A) 00023 STATSRÅDET

Telefon 0295 16001 (växeln)

Internet: www.finansministeriet.fi

Layout:

Statsrådets förvaltningsenhet / enheten för informationsstöd och publikationer/Pirkko Ala-Marttila

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, juni 2016	
Författare	Finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen	
Publikationens titel	Kommunekonomiprogrammet 2017–2020, våren 2016	
Publikationens andra versioner	Publikationens språkversioner: finska: Kuntatalousohjelmat 2017–2020, kevät 2016 (13a/2016)	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriets publikationer 13b/2016	
Beställningar/distribution	Publikationen finns i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut .	
ISBN 978-952-251-786-9 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 84	Språk Svenska

Sammandrag

Kommunekonomiprogrammet 2017–2020 har utarbetats i samband med planen för de offentliga finanserna från våren 2016. Det aktuella programmet kompletterar det program som utarbetades i samband med regeringen Sipiläs första plan för de offentliga finanserna hösten 2015.

Kommunekonomiprogrammet fokuserar på utvecklingsutsikterna för kommunalekonomin så att man tagit hänsyn till regeringens spetsprojekt och reformer samt andra åtgärder, till den del regeringen fattat beslut om åtgärderna och deras verkningar är kända. Åtgärdernas verkningar har utvärderats ur hela kommunalekonomins perspektiv, med hänsyn till kommunstorleksgrupper och med tanke på förverkligandet av finansieringsprincipen. Dessutom har man förutspått antalet kommuner med underskott och negativa årsbidrag. Läget för kommunalekonomin har utvärderats på basis av kommunernas och samkommunernas preliminära bokslutsuppgifter från 2015.

Kommunekonomiprogrammet har beretts av ett av finansministeriet utsett sekretariat som inkluderar samtliga ministerier som bereder lagstiftning som gäller kommunernas uppgifter och statliga åtgärder som påverkar kommunalekonomin, samt Finlands Kommunförbund. Finansministeriets ekonomiska avdelning har berett en utvecklingsutvärdering för kommunalekonomin. Utvärderingen presenteras i programmet med hjälp av begrepp som används inom kommunalräkenskaperna. Regeringen har behandlat kommunekonomiprogrammet i samband med ramförhandlingen. Delegationen för kommunal ekonomi och förvaltning samt ekonomisektionen som bereder ärenden åt den har skött om förhandlingarna mellan staten och kommunerna.

Sammandrag

DEN KOMMUNALA EKONOMIN BÄTTRE ÄN VÄNTAT 2015

Den kommunala ekonomin har under de senaste åren präglats av en fortgående åtstramning på grund av det svaga konjunkturläget och den allt långsammare ökningen av skatteinkomsterna, saneringen av statsfinanserna, utökade uppgifter och skyldigheter för kommunerna, större efterfrågan på tjänster bland annat till följd av den ökade arbetslösheten, migrationen och en gradvis ökning av kostnaderna till följd av den åldrande befolkningen. De beslut som fattades under föregående regeringsperiod sänker delvis nivån på statsandelsfinansieringen ännu under denna programperiod. Kommunerna har fortsatt anpassa sina funktioner bl.a. genom att skära ned personalkostnader.

Enligt Statistikcentralens bokslutsprognos var kommunernas årsbidrag och räkenskapsperiodens resultat bättre än väntat 2015. Enligt bokslutsprognosen uppgick kommunernas och samkommunernas årsbidrag 2015 till ca 2,5 miljarder euro, vilket täckte ca 98 procent av avskrivningarna. Årsbidraget sjönk med ca 400 miljoner euro i jämförelse med 2014. I jämförelse med prognosen för kommuneekonomiprogrammet hösten 2015 var årsbidraget ca 300 miljoner euro bättre. Hela den kommunala ekonomins bokföringsmässiga resultat minskade avsevärt från föregående år, men var trots det bättre än väntat och uppgick till ca 300 miljoner euro. Det är ändå svårt att jämföra med år 2014 på grund av att kommunerna bolagiserat sina affärsverk.

Kommunernas och samkommunernas skuldsättning fortsätter att öka, men långsammare än tidigare. Lånestocken uppgick i slutet av 2015 till ca 17 miljarder euro. Ökningen av kommunernas skuldsättning har i huvudsak grundat sig på finansiering av investeringar. Den strama ekonomin har i många kommuner även lett till beslut om att höja kommunalskatten. Cirka en tredjedel av kommunerna, sammanlagt 98, höjde sin inkomstskattesats för 2015. Höjningar genomfördes närmast i mindre kommuner.

DYSTRA UTSIKTER FÖR DEN KOMMUNALA EKONOMIN – RISK FÖR ATT SKULDSÄTTNINGEN ÖKAR I SNABB TAKT

De ekonomiska utsikterna förutspås vara dystra även under de närmaste åren. Pressen av ökade omkostnader kommer fortfarande att vara stor under de närmaste åren eftersom servicebehovet växer till följd av att befolkningen åldras, invandringen ökar och situatio-

nen på arbetsmarknaden är problematisk. På grund av den långsamma ekonomiska tillväxten ökar skatteinkomsterna långsamt inom den kommunala ekonomin. Kommunernas och samkommunernas anpassningsåtgärder stärker dock den kommunala ekonomin under innevarande år. Även de statliga åtgärderna har en klart stärkande effekt på den kommunala ekonomin.

Prognosen för den kommunala ekonomin 2017–2020 är en s.k. tryckkalkyl. Den prognostiserar inte kommunernas höjningar av skattesatser eller andra kommunala anpassningsåtgärder.

Trots omfattande anpassningsåtgärder räcker kommunernas inkomster inte till för att täcka omkostnaderna och investeringarna. Utan nya åtgärder för att stärka den kommunala ekonomin hotar också nettofinansieringsbehovet att öka mot slutet av decenniet. Att åtgärda obalansen mellan inkomster och utgifter förutsätter att strukturella reformer genomförs, åtgärder som minskar kommunernas uppgifter och skyldigheter verkställs och kommunerna fortsätter sina egna åtgärder för att stärka den kommunala ekonomin. Utan strukturella reformer som dämpar utgiftstrycket kommer det att uppstå ett mycket stort tryck på en höjning av kommunalskattesatsen under de närmaste åren.

BALANSERINGSÅTGÄRDerna FÖR DEN KOMMUNALA EKONOMIN DELVIS ÄNNU OPRECISERADE

Regeringen strävar efter att balansera de offentliga finanserna och som ett led i det arbetet också den kommunala ekonomin genom ett flertal åtgärder som kommer att sättas in både under den pågående valperioden och på längre sikt.

Regeringen har som mål att gallra bland kommunernas uppgifter och skyldigheter och på så sätt sänka kommunernas kostnader med 1 miljard euro på 2019 års nivå. Ett åtgärdsprogram för att minska kommunernas uppgifter och skyldigheter har beretts i syfte att nå målet. Sparpotentialen för kommunerna i de åtgärder som ingår i programmet har i detta skede uppskattats till ca 400 miljoner euro (februari 2016). De lagändringar som ingår i åtgärdsprogrammet avses träda i kraft 2016–2018. Tillsvidare har åtgärderna i programmet inte inkluderats i planen för de offentliga finanserna.

Genom att överföra ansvaret för ordnandet av social- och hälsovårdstjänster från kommunerna till landskapen strävar man på lång sikt efter betydande besparingar i den offentliga ekonomin. Dessa kommer sannolikt att bli verklighet först fr.o.m. följande valperiod. Vård- och regionförvaltningsreformen är historiskt sett stora och förvaltningsövergripande reformer som rör tjänster för alla medborgarna och som på ett betydande sätt förändrar kommunernas ställning, uppgifter och kostnadsstruktur. Eftersom beredningen pågår har effekterna av reformen inte beaktats i planen för de offentliga finanserna våren 2016. Av regeringens övriga spetsprojekt, reformer och åtgärder gäller de med de mest betydande kommunalekonomiska effekterna social- och hälsovårdsministeriets, undervisnings- och kulturministeriets, arbets- och näringsministeriets samt finansministeriets förvaltningsområden. Alla åtgärders effekter för den kommunala ekonomin kan i detta skede ännu inte förutses.

UTGIFTSBEGRÄNSNINGEN I DEN KOMMUNALA EKONOMIN SKÄRPS

Regeringen har i enlighet med förordningen om en plan för de offentliga finanserna ställt upp ett balansmål för den kommunala ekonomin i sin plan för de offentliga finanserna hösten 2015. Enligt målet för valperioden får lokalförvaltningssektorn (den kommunala ekonomin) i enlighet med nationalräkenskaperna

uppvisa högst ½ procent underskott år 2019 i förhållande till totalproduktionen. För att nå målet enligt den prognos som våren 2015 låg till grund för den tekniska planen för de offentliga finanserna uppstod ett anpassningsbehov på en dryg miljard euro före utgången av valperioden.

För att nå målet för det strukturella saldot har regeringen fastställt en bindande utgiftsbegränsning, som ska ange övre gräns för det tryck som statens åtgärder får skapa på omkostnaderna inom kommunalekonomin. Utgiftsbegränsningen gäller den utgiftsökning statens åtgärder medför för den kommunala ekonomin. Hur utgiftsbegränsningen omsätts i praktiken följs upp i samband med den årliga justeringen av planen för de offentliga finanserna. Utgiftsbegränsningen får inte justeras uppåt, men den får skärpas varje år i takt med att beredningen av tidigare ospecificerade åtgärder enligt regeringsprogrammet framskrider. I planen för de offentliga finanserna hösten 2015 beslutade regeringen att nettoeffekten av regeringens åtgärder ska sänka omkostnaderna i den kommunala ekonomin med 540 miljoner euro år 2019.

I planen för de offentliga finanserna våren 2016 har man i utgiftsbegränsningen som nya åtgärder beaktat reformen av yrkesutbildningen på andra stadiet (-190 miljoner euro), sänkningen av enhetspriset på förberedande undervisning före den grundläggande utbildningen och ökningen av studieplatserna inom yrkesutbildningen. I utgiftsbegränsningen beaktas inte finansieringen av spetsprojekten, eftersom dessa inte är permanenta ökningar. Efter genomförda ändringar ligger utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin på -770 miljoner euro på 2019 års nivå, och den har stramats åt med 230 miljoner euro jämfört med utgiftsbegränsningen hösten 2015. Utgiftsbegränsningen relateras till lägesbedömningen för den kommunala ekonomin i den tekniska planen för de offentliga finanserna, som uppgjordes våren 2015.

Utöver det som har beslutats om kommunernas uppgifter och skyldigheter i regeringsprogrammet ska kommunerna inte ges nya eller utvidgade lagstadgade uppgifter eller skyldigheter som försvagar den kommunala ekonomin på permanent basis. Om det trots det undantagsvis föreskrivs om uppgifter och skyldigheter som ökar kommunernas och samkommunernas fasta omkostnader för att det ligger i de offentliga finansernas helhetsintresse, ska man samtidigt se till att den kommunala ekonomin inte försvagas. Detta görs genom att öka statsunderstöden, gallra bland övriga uppgifter och skyldigheter i den kommunala sektorn och ge kommunerna möjlighet att öka sina inkomster från avgifter. Enligt den gällande lagstiftningen ska nya eller utvidgade uppgifter och skyldigheter anvisas en statsandel som täcker dem till 100 procent.

Totaleffekten av regeringens åtgärder stärker den kommunala ekonomin med sammanlagt 0,7 miljarder euro på 2019 års nivå (inkluderar även en uppskattning av de åtgärder som påverkar kommunernas inkomster, till exempel ändringar i avgiftsgrunder och beskattning). Den önskade totaleffekten förutsätter att besluten, till exempel om ändringar i avgiftsgrunderna, verkställs i kommunerna.

KOMMUNERNAS EGNA ÅTGÄRDER AV CENTRAL BETYDELSE FÖR STABILISERINGEN AV EKONOMIN

Kommunerna har ett långtgående självstyre och staten kan därför inte garantera en balansering av kommunernas ekonomi uteslutande genom sina egna åtgärder. Därmed vilar en stor del av ansvaret på kommunerna när det gäller att få jämvikt i ekonomin med hjälp av bl.a. strukturella reformer och ökad

produktivitet. Staten kan inte styra kommunernas investeringar och inte heller dämpa deras skuldsättning. Att prioritera och välja rätt tidpunkt för investeringarna och sedan genomföra dem på ett högklassigt sätt är av stor betydelse när det gäller anpassningen av den kommunala ekonomin. Också den lindrade beskattningen av arbete och totalbeskattningen i anslutning till målen för regeringsprogrammet bör beaktas vid valet av anpassningsmetoder.

ANPASSNINGSTRYCKET I EKONOMIN VARIERAR STORT MELLAN OLIKA KOMMUNER

Kommunekonomiprogrammet granskar såväl den övergripande kommunala ekonomin som utvecklingsprognoserna för den kommunala ekonomin per kommungrupp. Därutöver ingår en prognos över antalet kommuner med underskott och negativt årsbidrag och en bedömning av hur finansieringsprincipen kommer att utfalla. Den mest centrala iakttagelsen i granskningen är alltså den stora spridningen mellan kommunerna.

Den finansiella balansen (verksamhetens och investeringarnas kassaflöde) varierar stort mellan kommungrupperna. Enligt kalkylerna är situationen under ramåren i genomsnitt svårast i kommuner med under 6 000 invånare. Även i kommuner med färre än 20 000 invånare försämras situationen avsevärt. De kommuner som kommer närmast finansiell balans är de som har mellan 40 000 och 100 000 invånare.

Det största trycket på att höja inkomstskattesatsen under ramperioden finns i kommuner med under 6 000 invånare. Trycket på att höja skattesatsen ökar under ramperioden även betydligt i kommuner med 6 000–10 000 och 10 000–20 000 invånare. Man bör beakta att de kommunala skattesatserna i gruppen med de minsta kommunerna i regel redan är högre än genomsnittet.

ÄNDRAD UPPSKATTNING AV KOMMUNERNAS FINANSIELLA STÄLLNING: ÅR 2017 UPPSKATTAS BLI BÄTTRE ÄN TIDIGARE, FR.O.M. ÅR 2018 FÖRSVAGAS DEN FINANSIELLA STÄLLNINGEN

Enligt kommunallagen ska programmet för kommunernas ekonomi ta upp finansieringsprincipen. I kommuneekonomiprogrammet bedöms genomförandet av principen utifrån de beräknade avvikelserna från den finansiella balansen i de enskilda kommunerna. Denna avvikelse har relaterats till behovet av att anpassa kommunens inkomstskattesatser. Avsikten är att få en bild av den totala belastningen på enskilda kommuner.

I jämförelse med kommuneekonomiprogrammet hösten 2015 har uppskattningen av kommunernas finansiella ställning i viss mån förändrats. Kommunerna har ökat sina utgifter med måtta, vilket antas fortsätta åtminstone 2017–2018. Med avseende på kommunernas finansiella ställning ser i synnerhet 2017 ljusare ut än tidigare. Trycket på att höja skatterna har minskat i jämförelse med hösten, nästan hälften av kommunerna har kalkylmässigt möjlighet att sänka sin skattesats utan att rubba den finansiella balansen. Lagändringar som ansluter till kommunallagen och som ändrar granskningen av den kommunala ekonomin till granskning av kommunkoncerner träder i kraft 2017. Detta har betydande effekter för uppföljningen av kommunernas ekonomi.

Utifrån prognosen för den kommunala ekonomins utveckling kommer situationen att förändras till det sämre fr.o.m. 2018, ifall inga tilläggsåtgärder sätts in. I slutet av granskningsperioden skulle ca 40 procent av kommunerna ha ett tryck på att anpassa inkomstskatten med över 3 procentenheter för att uppnå finansiell balans. Det innebär inte att en våg av sådana höjningar av skattesatserna faktiskt äger rum, utan det beskriver sammantaget förändringstrycket i relation till de ekonomiska variabler som kommunerna kan besluta om. I förhållande till motsvarande granskning i kommuneekonomiprogrammet hösten 2015 är situationen som helhet bättre vad gäller höjningstrycket per kommun, och kommunernas finansiella ställning verkar bättre än tidigare i synnerhet i början av granskningsperioden.

Innehåll

Sammandrag	7
Inledning	15
1 Lägesbild av den kommunala ekonomin våren 2016	17
2 Förändringsfaktorer i kommunernas verksamhetsomgivning	25
2.1 Den ekonomiska verksamhetsomgivningen och kommunerna	25
2.2 Förändringsfaktorer i verksamhetsomgivningen som påverkar den kommunala ekonomin	27
3 Regeringens riktlinjer för den kommunala ekonomin	33
3.1 Åtgärder för att stabilisera den kommunala ekonomin enligt planen för de offentliga finanserna (planen för de offentliga finanserna, avsnitt 6.1 och 6.2)	33
3.2 Effekterna av statens åtgärder på den kommunala ekonomin 2016–2020	40
4 Effekterna av statens åtgärder på den kommunala ekonomin 2017–2020	43
4.1 Vård och regionförvaltningsreformen	43
4.2 Åtgärder och deras effekter i kommunerna per ministerium	46
5 Utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin och genomförandet av finansieringsprincipen	61
5.1 Utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin	62
5.2 Trycket på att anpassa ekonomin, enligt kommunstorleksgrupp	68
5.3 Genomförandet av finansieringsprincipen	72
Bilagor	75
Bilaga 1. Den totalekonomiska utvecklingen och vissa bakgrundsantaganden	75
Bilaga 2. Statsbidrag enligt förvaltningsområde 2016–2020 (på 2017 års nivå)	76
Bilaga 3: Regeringspropositioner om kommunernas verksamhet och ekonomi som behandlats i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning år 2015	78
Bilaga 4: Slutsatser från rapporten Läget med basservicen 2016	80

Inledning

Kommunekonomiprogrammet 2017–2020 har uppgjorts i samband med planen för de offentliga finanserna. Programmet kompletterar det kommunekonomiprogram som uppgjordes i samband med regeringens första plan för de offentliga finanserna hösten 2015. Den kommunala ekonomins tillstånd och effekterna av regeringens åtgärder på den kommunala ekonomin beskrivs utifrån den nya information som finns tillgänglig. Effekterna av regeringens spetsprojekt och reformer samt andra åtgärder har uppskattats till den del det finns regeringsbeslut om dem och effekterna av åtgärderna är kända.

Kommunekonomiprogrammet fördjupar bedömningen av den kommunala ekonomin i planen för de offentliga finanserna. Syftet med programmet, som uppgörs i samband med planen för de offentliga finanserna, är att bedöma kommunernas ekonomiska situation och deras förutsättningar att ordna basservice i enlighet med de åtgärder som anges i den fastställda budgetramen för den kommunala ekonomin. Dessutom innehåller programmet en beskrivning av förändringsfaktorer i verksamhetsomgivningen som är aktuella för kommunerna och den kommunala ekonomin.

I programmet prioriteras granskningen av utvecklingsperspektiven för kommunernas ekonomi och av statens åtgärder. Effekterna av åtgärderna har bedömts utifrån den kommunala ekonomin som helhet, enligt kommunstorleksgrupp och med avseende på genomförandet av den finansiella principen.

Rapporten Läget med basservicen 2016 har upprättats som ett led i verksamheten vid delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning och beredningen av kommunekonomiprogrammet. Rapporten har upprättats av delegationens utvärderingssektion. Resultaten och iakttagelserna har utnyttjats i beredningen av kommunekonomiprogrammet.

Kommunekonomiprogrammet har beretts vid ett av finansministeriet utnämnt sekretariat som har representanter från dels alla centrala ministerier som bereder sådana statliga åtgärder som påverkar lagstiftningen om kommunernas uppgifter och den kommunala ekonomin, dels från Finlands Kommunförbund. Finansministeriets ekonomiska avdelning har berett utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin som i programmet presenteras enligt kommunernas räkenskaper. Regeringen har behandlat kommunekonomiprogrammet vid ramförhandlingarna. Staten och kommunerna har förhandlat i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning och i den ekonomisektion som sköter beredningsarbetet.

Kommunekonomiprogrammet har nu tillämpats i ett års tid. Uppföljningen av den kommunala ekonomin och påverkan av utvecklingen via programmet förefaller vara en fungerande modell. Den reella situationen kan jämföras med den prognostiserade utvecklingen och orsakerna till avvikelser kan analyseras.

Kommunekonomiprogrammet har lagts ut på finansministeriets webbplats: www.vm.fi/sv/kommunekonomiprogrammet.

Kommunekonomiprogrammet och kommunkoncernerna

Den nya kommunallagen (410/2015) framhäver koncernperspektivet och styrningen av kommunens verksamhet och ekonomi som helhet. En kommunkoncern inkluderar kommunens egen organisation, inklusive de kommunala affärsverken, och olika samfund där kommunen har bestämmanderätt enligt bokföringslagen (1336/1997).

Kommunkoncernens bokslutsuppgifter samlas numera bara in för balansräkningens del. Reformen av kommunernas ekonomi- och verksamhetsstatistik genomförs 2016. Efter reformen fås de resultaträknings- och finansieringsanalysuppgifter som är väsentliga för uppföljningen av den kommunala ekonomin även från kommunkoncernerna.

Enligt kommunallagen ska ekonomiplanen vara i balans eller visa överskott. Ett underskott i kommunens balansräkning ska täckas inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. Om underskottet inte täckts inom den utsatta tiden kan kommunen tas in i utvärderingsförfarandet för kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning. Även samkommunerna omfattas i fortsättningen av skyldigheten att täcka underskott. Bolagen i kommunkoncernen omfattas inte av denna skyldighet, men fr.o.m. 2017 grundar sig utvärderingsförfarandet för kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning förutom på underskottet i kommunens balansräkning även på uppgifter om kommunkoncernen. Utvärderingsförfarandet kan inledas på basis av underskott i kommunkoncernens balansräkning eller andra nyckeltal för kommunens och kommunkoncernens ekonomi som beskriver tillräckligheten och soliditeten i finansieringen.

1 Lägesbild av den kommunala ekonomin våren 2016

Exempel och centrala iakttagelser:

- Hela den kommunala ekonomins bokföringsmässiga resultat 2015 sjönk avsevärt från föregående år, men var ändå bättre än väntat och uppgick till ca 300 miljoner euro.
- Utvecklingen av verksamhetsbidraget försvagades, det minskade med över 6 procent i stora städer och i kommuner med under 2 000 invånare.
- Kommunernas och samkommunernas skuldsättning fortsätter att öka, men långsammare än tidigare. Lånestocken uppgick i slutet av 2015 till ca 17 miljarder euro. Kommunernas nya skuldsättning har i huvudsak riktats till att finansiera investeringar.
- Kommunfältet har anpassat sin verksamhet. Verksamhetsutgifterna har ökat måttfullt. År 2015 gjordes färre höjningar av skattesatserna än under de två föregående åren.
- Inga nya kriskommuner väntas, men flera kommuner närmar sig kriterierna.
- De beslut som fattades under föregående regeringsperiod minskar delvis nivån på statsandelsfinansieringen ännu under pågående programperiod.

Granskningen av den kommunala ekonomin i kommuneekonomiprogrammet omfattar kommunernas och samkommunernas ekonomi (inklusive de åländska kommunerna). I detta kapitel bedöms den kommunala ekonomins tillstånd dock med utgångspunkt i bokslutsprognosen för Fastlandsfinlands kommuner och samkommuner 2015, som publicerades i februari.

I kommuneekonomiprogrammet beskrivs den kommunala ekonomin enligt kommunernas räkenskaper. Finansministeriets ekonomiavdelning utarbetar en prognos för kommunernas ekonomi både enligt nationalräkenskaperna och kommunernas räkenskaper så att prognoserna är överensstämmande.

Årsbidraget och räkenskapsperiodens resultat bättre än väntat 2015

Enligt Statistikcentralens bokslutsprognos var kommunernas och samkommunernas årsbidrag år 2015 ca 2,5 miljarder euro, vilket täckte ca 98 procent av avskrivningarna. Årsbidraget minskade med ca 400 miljoner euro i jämförelse med år 2014, i första hand på grund av extraordinära inkomster från bolagiseringar av affärsverk som bokförts på 2014. I jämförelse med den senaste prognosen i programmet för kommunernas ekonomi från hösten 2015 var årsbidraget dock ca 300 miljoner euro högre.

Hela den kommunala ekonomins bokföringsmässiga resultat sjönk avsevärt från föregående år, men var dock bättre än väntat och uppgick till ca 300 miljoner euro. Det är ändå svårt att jämföra med år 2014 på grund av att kommunerna bolagiserat sina affärsverk. Bolagiseringarna av affärsverk ökade de extraordinära inkomsterna år 2014 med uppskattningsvis 1,7 miljarder euro, då de år 2015 sjönk till sin sedvanliga nivå på ca 300 miljoner euro. Bolagiseringarna påverkade siffrorna i den kommunala ekonomin även år 2015, då de bolagiserade funktionerna ströks ur den kommunala ekonomin. Enligt preliminära uppskattningar minskade bolagiseringarna av kommunala affärsverk år 2015 verksamhetsintäkterna med 1,2 miljarder euro och omkostnaderna med ca 800 miljoner euro. Bolagiseringarna påverkade även bl.a. avskrivningarna, de finansiella posterna, investeringarna och lånestocken. När man korregerar effekterna av bolagiseringarna av kommunala affärsverk i räkenskaperna för både 2014 och 2015 har det sammanräknade resultatet bibehållits på ungefär samma nivå som åren innan.

Vid sidan av de många faktorerna som utmanar den kommunala ekonomin fortsatte det strama ekonomiska läget 2015. Kommunerna har därför fortsatt anpassa sina funktioner bl.a. genom att skära ned personalkostnader. Enligt en utredning av KT Kommunarbetsgivarna skars personalutgifterna år 2015 ned med ca 300 miljoner euro. Som helhet utvecklades omkostnaderna mycket måttfullt, trots att t.ex. kommunernas utgifter för arbetsmarknadsstödet samtidigt steg kraftigt till följd av den ökade arbetslösheten och kommunernas ökade ansvar för stödet.

Den svåra ekonomiska situationen har i många kommuner även lett till beslut om att höja kommunalskatten. Cirka en tredjedel av kommunerna, sammanlagt 98, höjde sin inkomstskattesats för 2015. Højningarna genomfördes närmast i mindre kommuner. Højningarna i kommunalskattesatserna ökade kommunalskatteinkomsterna med ca 100 miljoner euro. På grund av den svaga ekonomin och arbetsmarknadssituationen ökade intäkterna av kommunalskatten med endast 1,8 procent. Samfunds- och fastighetsskatten ökade kraftigare än kommunalskatten, vilket medförde att kommunernas skatteinkomster som helhet ökade med 2,8 procent. Kommunernas statsandelar bibehölls på tidigare års nivå.

Nettoinvesteringarna i den kommunala ekonomin steg från föregående års nivå, även om effekterna av bolagiseringarna också i detta fall försvårar en jämförelse. Den interna finansieringen räckte dock inte till för att täcka nettoinvesteringskostnaderna på 3,3 miljarder euro. Skuldsättningen fortsatte inom den kommunala ekonomin, men takten minskade från föregående år till 3 procent. Den totala lånestocken hos kommunerna och samkommunerna ökade med ca 0,5 miljarder euro och uppgick i slutet av året till hela 17 miljarder euro (ca 3 120 euro/invånare). Vid sidan av kommunernas och samkommunernas anpassningsåtgärder dämpade även bolagiseringarna ökningen av lånestocken 2015. Andelen för kommunerna i de två största kommunstorleksgrupperna av ökningen av lånestocken var alltså störst, cirka hälften av ökningen av den totala kommunala lånestocken. Den har dock jämnats ut sedan 2012–2013, då $\frac{3}{4}$ av ökningen av den kommunala lånestocken hänförde sig till de största städerna.

I en granskning per kommunstorleksgrupp stärktes årsbidraget endast i kommuner med 40 000–100 000 invånare. Denna utveckling förklaras av att grupperna med de största kommunerna uppvisade en positivare utveckling av skatteinkomster och statsandelar än

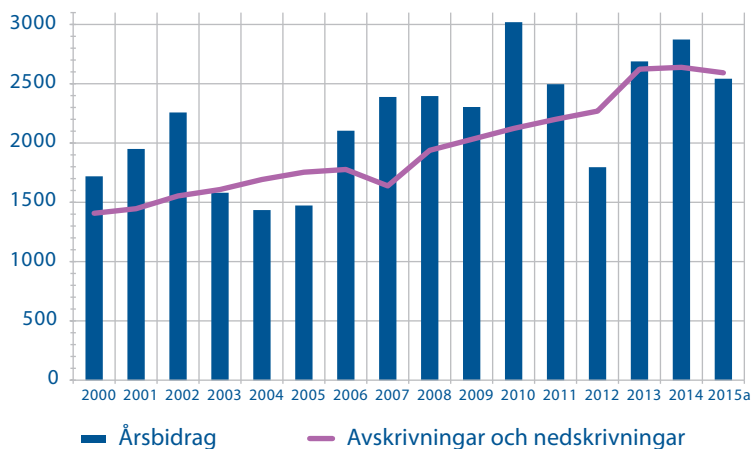
de övriga. Statsandelarna som helhet minskade något i de fem minsta kommunstorleksgrupperna.

Verksamhetsbidraget ökade kraftigare än året innan, med ca 4,2 procent. Verksamhetsbidraget minskade relativt sett mest i kommuner med under 2 000 invånare och i stora städer. Ökningen av verksamhetsutgifterna har dämpats tack vare den måttfulla ökningen av kommunernas antal anställda, men minskningen av omkostnaderna till följd av att kommunerna bolagiserat sina affärsverk och börjat anlita mer köptjänster försvagade det bokföringsmässiga verksamhetsbidraget i föl.

För kommunerna med svag ekonomi förefaller situationen vara ungefär densamma som föregående år. Antalet kommuner med negativt årsbidrag var enligt de preliminära bokslutsuppgifterna 11. Kriterierna för utvärderingsförfarandet skulle uppfyllas i två kommuner som tidigare omfattats av förfarandet. Det är oroande att antalet kommuner som närmar sig gränsen för förfarandet håller på att öka. Innevarande år är dessutom det sista året då kriterierna för utvärderingsförfarandet grundar sig på baskommuner. År 2017 tillämpas redan kriterierna för kommunkoncerner. Till följd av denna ändring kommer även samkommunerna att omfattas av utvärderingsförfarandet.

Figur 1 visar finansieringens tillräcklighet i förhållande till avskrivningarna. På den totala kommunala ekonomins nivå var den interna finansieringen (årsbidraget) lägre än avskrivningarna, till skillnad från de två föregående åren. Endast i 166 kommuner räckte årsbidraget till för att täcka avskrivningarna.

Figur 1. Kommunernas årsbidrag och avskrivningar 2000–2015a (enligt verkliga priser, miljoner euro)



Intern finansiering och finansiering av investeringar

Flera olika faktorer, såsom den strama ekonomin, ökningen i uppgifter och skyldigheter och anpassningen av de offentliga finanserna (inklusive nedskärningarna i statsandelarna) har lett till att kommunernas och samkommunernas interna finansiering under de senaste åren inte räckt till för att finansiera investeringar. Detta har lett till att lånestocken ökat kontinuerligt. I slutet av 2015 uppgick kommunernas och samkommunernas lånestock enligt preliminära uppgifter till 17 miljarder euro. Sedan 2007 har lånestocken ökat med i genomsnitt 8,3 procent om året. År 2014 var ökningen 6,3 procent och år 2015 enligt preliminära uppgifter 3,0 procent, vilket tyder på att takten håller på att dämpas. Inverkande faktorer är den allmänt strama kommunala ekonomin, effektiviseringen av de kommunala funktionerna och strävan efter mångsidigare investeringslösningar.

Lånestocken i förhållande till bruttonationalprodukten har ökat sedan början av 2000-talet. Enligt de preliminära uppgifterna för 2015 är andelen ca 8 procent. Den fortsatta skuldsättningen hotar rubba stabiliteten i den kommunala ekonomin, i synnerhet om den nu ovanligt låga räntenivån kommer stiger. Ökningen av de kommunala skuldernas andel av BNP som en del av hela den offentliga skuldsättningen bör stoppas även med tanke på skuldsättningsbegränsningarna för de offentliga finanserna på EU-nivå.

Kommunernas skuld har nästan helt och hållet riktats till investeringar, eftersom andelen lån för att täcka löpande kostnader endast står för ca 600 miljoner euro av ökningen av lånestocken under hela 2000-talet. De kommunvisa skillnaderna i lånestocken räknad per invånare är stora, eftersom skuldsättningen bl.a. påverkas av kommunens utvecklingskede, organiseringen av funktionerna och investeringsbehovet. Användningssyftet för en skuld är naturligtvis olika i växande och stagnerande kommuner.

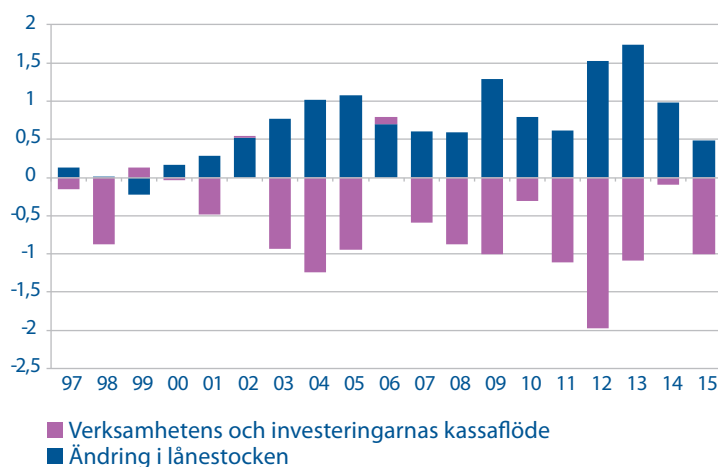
Investeringarna inom den kommunala ekonomin har ökat kraftigt på 2000-talet. De har riktats till byggnader och vägar, vatten- och avloppsnät och övrig infrastruktur som främjar kommunernas ekonomiska utveckling och effektivitet (avskrivningsbara investeringar). Eftersom de kommunala investeringarna bidragit till att hålla uppe den ekonomiska aktiviteten och sysselsättningen skulle en avsevärd minskning av dem även ha betydande regionala ekonomiska effekter. Utöver den allmänna ekonomiska utvecklingen är kommunernas egna åtgärder för att prioritera investeringar och effektivisera driftsekonomin avgörande när det gäller att kontrollera skuldsättningen.

Driftsekonominns förutsebarhet och en effektivisering av verksamheten ger spelrum för de kommunala investeringarnas andel av den interna finansieringen. En gradvis ökning av denna andel är ett av de centrala målen när det gäller att kontrollera skuldsättningen. De avskrivningsbara investeringarnas andel av den interna finansieringen 1997–2014 var i genomsnitt 72 procent. Här uppvisar dock olika kommuner stora skillnader och årlig fluktuation.

Kommunekonomiprogrammet bedömer stabiliteten i den kommunala ekonomin på lång sikt utifrån kassaflödet inom verksamheten och investeringarna. Detta nyckeltal för kommunernas finansieringsanalys motsvarar som begrepp i stort sett nettokreditgivningen i nationalräkenskaperna, som också är utgångspunkten när målen för lokalförvaltningen fastställs i planen för de offentliga finanserna. Regeringen har som mål för den lokala för-

valtningssektorns strukturella saldo fastställt ett underskott på högst 0,5 procent i nettokreditgivningen i förhållande till BNP år 2019. Enligt finansministeriets senaste ekonomiska utvecklingsutsikter på medellång sikt motsvarar detta ett underskott på ca 1,1 miljarder. Utifrån utvecklingen av kassaflödet inom verksamheten och investeringarna har balansen i den kommunala ekonomin varierat från år till år (figur 2). I huvuddrag har kassaflödet inom verksamheten och investeringarna dock, med undantag för några år, varit negativt under hela 2000-talet.

Figur 2. Kassaflödet i kommunsektorns verksamhet och investeringar samt ändringar i lånestocken 1997–2015a, miljarder euro (kommuner och samkommuner inkl. affärsverk, men inte bolag)¹



¹ Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde = Intern finansiering, netto + investeringar, netto. Intern finansiering, netto = Årsbidrag + extraordinära poster, netto + korrektivposter till internt tillförda medel. Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde är ett mellanresultat i finansieringsanalysen. Ett negativt belopp (underskott) beskriver att utgifter antingen måste täckas genom en minskning av de likvida medlen eller genom en ökning av lånestocken. Ett positivt belopp (överskott) beskriver hur stor andel av kassaflödet som blir kvar till nettoutlåning, låneamorteringar och stärkande av kassan.

I kommunernas bokföring särskiljs investeringarna från driftskostnaderna och balansen mäts i resultaträkningen med räkenskapsperiodens resultat. I nationalräkenskaperna hanteras investeringar som driftsutgifter, och därför uppvisar den kommunala ekonomin ett ständigt underskott om man inte genom intern finansiering varje år även kan täcka investeringsutgifterna. För att skuldsättningen ska sluta öka bör både verksamhetens och investeringarnas kassaflöde enligt kommunernas finansieringsanalys och nettoutlåningen enligt nationalräkenskaperna på längre sikt vara i balans.

Riskerna med kommunernas skuldsättning och hanteringen av dem

Bakom kommunernas skuldsättning ligger både den strama driftsekonomin och investeringstryck. Investeringsbesluten och dimensioneringen av investeringarnas andel av den interna finansieringen ska grunda sig på en noggrann uppfattning av befolkningsutvecklingen, servicebehoven och det behövliga servicenätverket. En uppfattning om den inkomstbas som är nödvändig för att sköta åtagandena behövs också. Därmed är det motiverat att också använda andra indikatorer, utöver skuldbeloppet i euro, skuldbeloppet per invånare och förhållandet till BNP. Ett exempel är lånets betydelse för kommunen och kommunens förmåga att sköta sina lån. Dessa kan beskrivas med soliditetsgrad, relativ skuldsättning och låneskötselbidrag.

Soliditetsgraden, dvs. andelen eget kapital i det totala kapitalet, beskriver kommunens soliditet, förmåga att klara av underskott och förmåga att sköta åtaganden på lång sikt. Målnivån är en soliditetsgrad på över 50 procent, och lägre nyckeltal visar att kommunens skuldbörda är betydande.

Relativ skuldsättning beskriver i sin tur hur mycket av kommunens driftsinkomster (skatter, statsandelar och verksamhetsinkomster) som behövs för att betala tillbaka det främmande kapitalet. En stor relativ skuld kräver en stabil driftsekonomi. Ju lägre nyckeltal, desto bättre möjligheter har kommunen att klara återbetalningen med hjälp av intern finansiering. Dessa nyckeltal är också kriterier för utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning.

Nyckeltalen för kommunernas soliditetsgrad och relativa skuldsättningsgrad har försvagats 2003–2014. Soliditetsgraden har, med undantag för ett år, sjunkit varje år. Den relativa skuldsättningsgraden har ökat periodvis, men tydligare under de senaste åren. Detta har påverkats av den svaga ekonomiska utvecklingen och ändringarna i kommunernas inkomstbas.

År 2013 översteg det genomsnittliga procenttalet för den relativa skuldsättningsgraden på riksnivå gränsvärdet för en s.k. kriskommun och har därefter hållits ovanför gränsen.

I nära nog alla landskap och kommunstorleksgrupper har nyckeltalen för självförsörjningsgraden och den relativa skuldsättningsgraden försvagats från 2013 till 2014. Utifrån det preliminära bokslutet 2015 förefaller nyckeltalen att fortsätta försvagas. Skillnader i nyckeltalen enligt landskap och kommunstorleksgrupp är dock avsevärda.

Länestocken har vuxit kraftigt i synnerhet i Mellersta Österbotten, Päijänne-Tavastland, Kymmenedalen, Södra Österbotten och Österbotten. Nyckeltalen i landskapens centralkommuner påverkar dock ofta i betydande grad nyckeltalen för hela landskapet. En granskning enligt kommunstorlek visar att den relativa skuldsättningsgraden har ökat i alla kommungrupper med minst 20 000 invånare. Denna ökning beror på tillväxtkommunernas och de stora städernas investeringsbehov.

Ett relativt tydligt och jämnt nyckeltal för jämförelse av kommunernas förmåga att sköta sina lån är låneskötselbidraget. Det fås enligt formeln: årsbidrag + ränteutgifter/ränteutgifter + amorteringar. En tillförlitlig bild av kommunens förmåga att sköta sitt lån fås genom att granska nyckeltalet över en period av flera år. Kommunens förmåga att sköta sina lån är god när nyckeltalet är över 2, nöjaktig när nyckeltalet är 1–2 och svag när nyckelta-

let är under 1. Det nationella medelvärdet år 2014 för kommunernas låneskötselbidrag var 1,2. I kommuner med under 5 000 invånare och i stora städer var låneskötselbidraget 1,5. De största utmaningarna verkar finnas i kommungrupper med minst 20 000 invånare, då den oberoende variabeln är det investeringstryck som kommuntillväxten orsakar.

Även i fortsättningen beslutar varje kommunaktör självständigt om sina investeringar. Bestämmelserna i kommunallagen gäller inte kommunernas skuldsättning direkt, utan enskilda kommuner och samkommuner styrs genom en skärpt skyldighet att täcka underskottet och genom skuldsättningsindikatorer för utvärderingsförfarandet. Från och med 2017 utsträcks ekonomibestämmelserna i kommunallagen till att gälla hela kommunkoncernen.

Attityden till riskerna med skuldsättning samt resurserna för riskhantering är likaså kommunspecifika. Förändringarna på finansmarknaden och den svaga ekonomiska utvecklingen har ökat behovet av att förbättra riskhanteringen. Behovet av att sköta åtagandena på ett övergripande sätt framhävs: i praktiken amorterar man på de nuvarande lånen under en tid då kommun- och samhällsekonomin belastas av utgifter i anslutning till åldrandet klart mer än för närvarande. Man ska också komma ihåg att räntorna kan stiga och att ökade kostnader i kombination med en ökad lånestock kan orsaka stora problem. Erfarenheterna av en hög räntenivå ligger också långt tillbaka i tiden.

Under de närmaste åren kommer frågorna i anslutning till förvaltandet av fastighetsegendomen att få stor tyngd i det kommunala beslutsfattandet. Detta påverkas bl.a. av behovet av att bedöma fastigheternas roll och betydelse i allmänhet, eventuella nya arrangemang i fråga om social- och hälsovårdens fastigheter samt de planerade investeringsbegränsningarna. En annan väsentlig fråga är hur skuldsättningen i samband med iståndsättningen av infrastruktur och fastigheter ska kunna minskas. En obetald iståndsättningsskuld kan öka åtagandena ytterligare.

Skuldsättningen kan t.ex. kontrolleras med hjälp av olika alternativ för genomförandet och finansieringen av investeringarna, vilka erbjuds i synnerhet för projekt kring verksamhetslokaler. Målet är att avtala om fördelningen av åtaganden och risker på olika sätt, bl.a. med den privata sektorn. I Finland har vi dock tillsvidare ingen stor erfarenhet av förfarandet och effekterna med ovannämnda alternativ. Tillämpligheten, kompetenskraven och resurskraven samt de långsiktiga effekterna på kommunens ekonomi måste utredas. De nya metoderna ska införas på ett kontrollerat sätt utan att risknivån eller de totala kostnaderna stiger.

Basservicens tillstånd i Finland 2016

Som en del av beredningen av kommunekonomiprogrammet våren 2016 har man utarbetat en rapport om basservicens tillstånd i Finland 2016. Syftet med rapporten är att ge beslutsfattarna en allmän bild av tillgången på basservice samt servicens kvalitet, lönsamhet, produktivitet, genomslag och digitalisering. Rapporten Läget med basservicen uppgörs vartannat år. För beredningen av rapporten svarar utvärderingssektionen vid delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning.

Rapporten Läget med basservicen 2016 (del I och II) har lagts ut på finansministeriets webbplats (på finska): www.vm.fi/kuntatalouden-ja-hallinnon-neuvottelukunta

Rapportens innehåll finns även i informationstjänsten Patio: www.patio.fi

Slutledningarna i rapporten Läget med basservicen 2016 presenteras i bilaga 4.

2 Förändringsfaktorer i kommunernas verksamhetsomgivning

Exempel och centrala iakttagelser:

- Den allmänna ekonomiska tillväxten förväntas inte ge den kommunala ekonomin draghjälp under granskningsperioden.
- Kommunernas utgifter för arbetsmarknadsstödet kommer under den närmaste framtiden att hållas på en hög nivå.
- Effekterna av vissa förändringsfaktorer är svåra att förutse – ingen vet t.ex. exakt hur det ökade antalet asylsökande kommer att påverka den kommunala ekonomin. Det ökade antalet asylsökande ökar kommunernas kostnader.
- Förändringsfaktorerna i kommunernas verksamhetsomgivning påverkar olika områden på olika sätt. Skillnaderna i kommunernas och områdenas livskraft kommer att öka till följd av förändringarna.
- Strukturiomvandlingen inom den offentliga förvaltningen kommer att ha avgörande effekter på kommunerna och den kommunala ekonomin.

I detta kapitel beskrivs förändringsfaktorerna i kommunernas verksamhetsomgivning utifrån den allmänna ekonomiska utvecklingen och kommunernas roll, uppgifter och ekonomi. Kommunekonometriprogrammet våren 2016 lyfter fram aktuella teman i den kommunala ekonomin, t.ex. sysselsättningsutvecklingen och de regionala skillnaderna, effekterna av det ökade antalet asylsökande för den kommunala ekonomin och digitaliseringsutvecklingen. Förändringsfaktorerna i verksamhetsomgivningen har beskrivits mer ingående ur olika synvinklar i tidigare kommunekonometriprogram. Kapitlet behandlar även effekterna av strukturiomvandlingen inom den offentliga förvaltningen för kommunerna på ett allmänt plan. Effekterna av regeringens åtgärder och reformer för kommunerna behandlas närmare i kapitel 4.

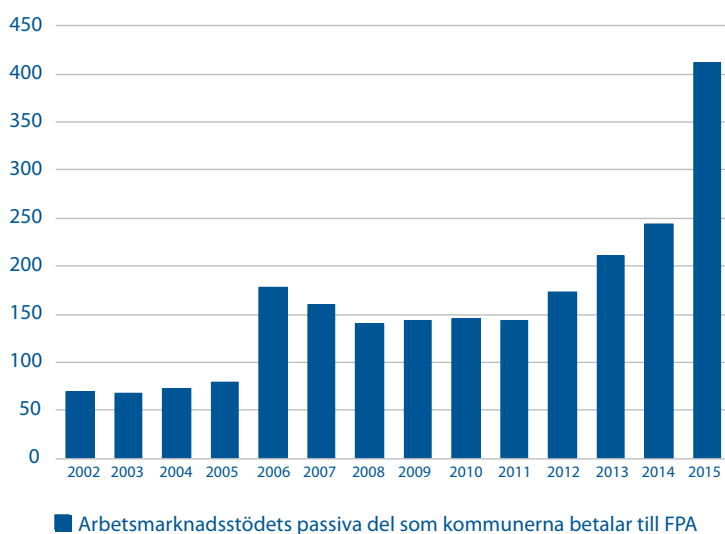
2.1 Den ekonomiska verksamhetsomgivningen och kommunerna

Finlands ekonomiska utveckling har varit svag under en lång tid. Orsakerna ligger bl.a. i den dämpade tillväxten i världsekonomin, problemen inom elektronik- och skogsindustrin och recessionen i Ryssland. Under de närmaste åren förväntas den ekonomiska

utvecklingen småningom återhämta sig, men tillväxten bli svag. Den privata konsumtionen har under de senaste åren i hög grad varit en av stöttepelarna i ekonomin. Under innevarande och kommande år förväntas även investeringarna stödja den ekonomiska tillväxten vid sidan av den privata konsumtionen. Exporttillväxten förväntas däremot bli svag. Även om exporten småningom återhämtar sig i världshandelns kölvatten kan den på grund av problem med kostnaderna och konkurrenskraften i fråga om produkter fortfarande inte helt få upp samma fart som tillväxten på exportmarknaden. Finland kommer därför att förlora marknadsandelar i den internationella handeln.

Sysselsättningsläget är dystert efter den långa recessionen. Sysselsättningsgraden har inte stigit, arbetslöshetsperioderna har förlängts och den strukturella arbetslösheten ökat. Den höga strukturella arbetslösheten är ett hinder för minskningen av arbetslösheten när den ekonomiska tillväxten tar fart. Därför kommer arbetslöshetsgraden att hållas hög under de närmaste åren. Den svaga arbetsmarknadssituationen påverkar den kommunala ekonomins tillstånd genom att minska ökningen av skatteinkomsterna. Dessutom kommer kommunernas utgifter för arbetsmarknadsstödet fortsättningsvis att vara höga. Utvecklingen av kommunernas utgifter för arbetsmarknadsstödet beskrivs i figur 3. Ökningen av kommunernas utgifter för arbetsmarknadsstödet 2015 berodde förutom på att långtidsarbetslösheten ökade även på att kommunernas ansvar för stödet utvidgades. Före år 2015 finansierade kommunerna 50 procent av en arbetslös persons arbetsmarknadsstöd när personen fått stöd i över 500 dagar. Från början av år 2015 har kommunerna finansierat 50 procent av en arbetslös persons arbetsmarknadsstöd när personen fått stöd i 300–999 dagar, och 70 procent av stödet när personen fått stöd i 1 000 dagar eller längre. År 2015 uppgick kommunernas utgifter för arbetsmarknadsstödet enligt FPA:s statistik till 408 miljoner euro.

Figur 3. Kommunernas utgifter för arbetsmarknadsstödet, miljoner euro



Även förändringen i befolkningens åldersstruktur medför stora utmaningar för den kommunala ekonomin. I och med att befolkningen åldras försvagas den nationella demografiska försörjningskvoten i snabb takt under de närmaste åren, dvs. antalet barn och ålderspensionärer ökar i relation till befolkningen i arbetsför ålder. Även om graden av deltagande i arbetskraften har stigit i de äldre åldersklasserna är förändringen i befolkningens åldersstruktur så kraftig att arbetskraften kommer att sluta öka och till slut börja minska. Detta försvagar de ekonomiska tillväxtmöjligheterna. Ur den kommunala ekonomins synvinkel innebär den försvagade försörjningsgraden att behovet av vård- och omsorgstjänster ökar och möjligheterna till högre skatteinkomster försvagas. Situationen förvärras av de stora regionala skillnaderna i befolkningens åldersstruktur.

De offentliga finansernas tillstånd har försämrats kraftigt under innevarande decennium. Den offentliga skuldsättningen steg i fjol över gränsen på 60 procent av BNP som fastställts i EU-bestämmelserna. Skuldförhållandet har vuxit mycket snabbt: före recessionen började år 2008 hade de offentliga samfunden en skuld på endast knappt 33 procent av BNP.

Regeringen strävar efter att stoppa skuldsättningen inom de offentliga finanserna under pågående regeringsperiod och genomföra strukturella reformer i syfte att stävja utgiftsökningen på lång sikt. Regeringen strävar också efter att förbättra förutsättningarna för selsättning och ekonomisk tillväxt genom beskattningen och genom åtgärder som stöder ekonomins konkurrenskraft och produktivitetsökningen. Utan korregerande åtgärder fortsätter den snabba skuldsättningen inom de offentliga finanserna, eftersom de ekonomiska tillväxtutsikterna är svaga och förändringen i befolkningens åldersstruktur kommer att fortsätta i nästan två decennier. Nyckeltalen för samhällsekonomin presenteras i bilaga 1.

Arbetsmarknadsparterna förhandlar om det branschvisa genomförandet av konkurrenskraftsavtalet. När avtalet blir verklighet påverkar det också arbetskraftskostnaderna inom den offentliga sektorn, den kommunala ekonomin och finansieringsförhållandena mellan kommun och stat.

2.2 Förändringsfaktorer i verksamhetsomgivningen som påverkar den kommunala ekonomin

Flyttningsrörelsen och åldersstrukturen påverkar kommunerna på olika sätt

Enligt Statistikcentralens befolkningsprognos, som blev klar hösten 2015, kommer tillväxten att öka i de största städerna, medan de minsta kommunerna kommer att förlora befolkning. I städerna med över 100 000 invånare bodde år 2015 ca 38 procent av finländarna. I samma städer bodde år 2010 ca 36 procent av befolkningen. År 2020 uppskattas ca 39 procent av finländarna bo i de största städerna. I kommuner med under 10 000 invånare bodde år 2015 ca 17 procent av finländarna, mot över 18 procent år 2010. Andelen kommer enligt prognosen att vara ca 16 procent år 2020.

Antalet kommuner med flyttningsförlust är enligt 2015 års förhandsstatistik 228 och antalet kommuner med flyttningsvinst 73. Kommunerna med flyttningsförlust förlorar sammanlagt över 19 000 invånare och i kommunerna med flyttningsvinst ökar folkmängden med över 31 000 invånare.

De äldres andel ökar kraftigt över hela landet under innevarande och nästa decennium. Särutvecklingen kommer att vara intensiv under de närmaste åren. Den demografiska försörjningsgraden försämras kraftigt i de minsta kommunerna och orsakar allt större problem för ordnandet och finansieringen av tjänster. På det nationella planet var försörjningsgraden 57,1 år 2014, men den kommer att överstiga 70 år 2032. Det största antalet personer som ska försörjas stiger under samma period från 100 till över 145.

Antalet födda i hela landet var som högst nästan 61 000, år 2010. Därefter har antalet sjunkit och enligt preliminära uppgifter var antalet födda år 2015 endast drygt 55 000. Nyland, Birkaland, Österbotten, Mellersta Österbotten och Norra Österbotten är landskap där antalet födda är större än antalet döda. I Södra Savolax överstiger antalet döda antalet födda med över 1 000 personer, och de nästhögsta siffrorna har Kymmenedalen, Satakunta och Norra Savolax.

Stora regionala skillnader i antalet sysselsatta

Under de senaste tre åren har antalet sysselsatta minskat i alla områden i Finland på grund av den allmänt svaga ekonomin. Den relativa minskningen i antalet sysselsatta har varit minst i Lappland, Norra Österbotten, Mellersta Österbotten, Österbotten och Nyland. Den största relativa minskningen uppvisar Satakunta, Tavastland, Sydöstra Finland, Södra Savolax, Mellersta Finland och Kajanaland.

Andelen sysselsatta i arbetskraften är störst i Österbotten, Södra Österbotten och Nyland och minst i Norra Karelen, Mellersta Finland och Kajanaland. Det minskade antalet sysselsatta och den låga sysselsättningsgraden kommer sannolikt att utgöra ett problem för den kommunala ekonomin framför allt i Mellersta Finland och Kajanaland, om situationen inte förändras. Om sysselsättningsläget inte förbättras kan även Birkaland, Södra Savolax och Norra Österbotten råka i en besvärlig situation.

Arbetskraften har under de tre senaste åren relativt sett vuxit mest i Nyland, Birkaland, Österbotten, Norra Österbotten och Lappland. Dessa områden har varit attraktiva trots det allt sämre sysselsättningsläget. Relativt sett mest arbetskraft har gått förlorad i Södra Savolax och även i Sydöstra Finland, Satakunta och Kajanaland.

Om sysselsättningsläget inte förbättras kommer det att ha negativa effekter för den kommunala ekonomin i hela landet. Många försvarande faktorer hopas i Kajanaland, Södra Savolax, Sydöstra Finland, Satakunta och Mellersta Finland. I Birkaland och Egentliga Finland ser utvecklingen ut att vara relativt sett svagare än i Nyland.

Ökningen i antalet invandrare och asylsökande påverkar även kommunernas ekonomi

År 2015 kom 32 476 asylsökande till Finland (år 2014 ca 3 651). Antalet minderåriga asylsökande utan vårdnadshavare var sammanlagt 3 024. Antalet asylsökande förväntas vara högt även år 2016.

Det finns inga exakta uppskattningar av effekterna av de asylsökande och invandringen överlag på kommunernas verksamhet och ekonomi. Det ökande antalet invandrare påverkar på många sätt smidigheten och resurserna i kommunens servicesystem. Den ökade invandringen reflekteras mest på boendet, småbarnspedagogiken och utbildningstjänsterna, social- och hälsovården och förvaltningsuppgifterna. Tjänster kommer att behövas särskilt i de stora städerna och tillväxtcentren. Samtidigt har man uppskattat att den ökade invandringen på lång sikt kan dämpa försämringen i Finlands försörjningsgrad och lindra problemet med att efterfrågan och utbud inte möts på arbetsmarknaden, förutsatt att invandrarna sysselsätts på arbetsmarknaden.

Staten svarar till fullo för kostnaderna för mottagandet av asylsökande (inklusive inkvartering, måltider, social- och hälsovårdstjänster, mottagningspenning, arbets- och studieverksamhet). Kommunerna orsakas inga kostnader för ordnandet av mottagningsverksamheten för asylsökande. De är skyldiga att ordna småbarnspedagogik och förskoleundervisning för de asylsökande samt grundläggande utbildning för de läropliktiga, och därtill kan de ordna förberedande undervisning före den grundläggande utbildningen. Kommunen får ersättning för att ordna undervisning, förutsatt att villkoren uppfylls.

När de asylsökande får uppehållstillstånd flyttar de in som invånare i kommunen. En asylsökande kan få uppehållstillstånd medan han eller hon bor på mottagningscentret, och då bestäms hemkommunen enligt mottagningscentrets ort. Hemkommunen är skyldig att ordna basservice för alla kommuninvånare/alla som fått uppehållstillstånd. Bas-servicen finansieras med kommunens egna skatteinkomster och statsandelar. Tjänsterna i början av inflyttningen och tjänsterna till stöd för integrationen finansieras av kommunen med kalkylerade ersättningar och ersättningar för särskilda kostnader från staten och med kommunens egna skatteinkomster. Befolkningen med invandrarbakgrund beaktas i statsandelssystemet med koefficienten för främmande modersmål. Om befolkningen med invandrarbakgrund har en låg utbildningsnivå eller hög arbetslöshet, påverkar detta även beloppet av statsandelen för kommunens basservice.

Digitaliseringsutvecklingen förändrar uppfattningen om kommunala tjänster

Digitaliseringen utmanar vår uppfattning om verksamheten, tjänsterna och strukturerna i den offentliga förvaltningen. Som förändringsfaktor i verksamhetsomgivningen påverkar den också kommunerna och den kommunala ekonomin. Digitaliseringen möjliggör en strukturell reform av både de fysiska och de elektroniska tjänsterna, dvs. utveckling av helt nya produktionsmodeller, tjänster och tjänstekombinationer. Samtidigt suddas gränsen ut mellan produkt och tjänst: tjänster produktifieras och kombinationer av fysiska produkter och tjänster produceras för kunderna. I och med digitaliseringen ökar även

prognostiseringen av servicebehov och den elektroniska självbetjäningen inom den kommunala servicen.

Det är dock inte utvecklingen av enskilda elektroniska tjänster som är avgörande för kvaliteten och produktiviteten inom den kommunala servicen, utan frågan om hur väl informations- och kommunikationstekniken utnyttjas i den traditionella tjänstproduktionen vid de största kommunala servicehelheterna (social- och hälsovården och undervisningsväsendet). Med tanke på den kommunala ekonomin är det väsentligt att beakta att investeringar i datateknik inte direkt ökar effektiviteten i verksamheten. Produktivitetens potentialen realiseras först när verksamhetsmetoderna förändras.

Inom kommunsektorn styrs utnyttjandet av informations- och kommunikationsteknik av kommunernas egna strategier och mål. Även kommuninvånarnas servicebehov förändras i och med digitaliseringen och styr kommunerna till att utnyttja informations- och kommunikationsteknik i bredare utsträckning än för närvarande. Enligt Finlands Kommunförbund uppgick kommunernas och samkommunernas sammanräknade utgifter för informations- och kommunikationsteknik till ca 830 miljoner euro år 2013. Av de totala kommunala utgifterna går i genomsnitt 1,3 procent till informations- och kommunikationsteknik. Informations- och kommunikationsteknikens andel av kommunens omkostnader är liten i jämförelse med kommunens verksamhetsområden. Den omfattande förändring i verksamhetsmetoderna som ansluter till digitaliseringen håller i ljuset av dessa siffror bara på att börja i kommunerna.

Kommunernas roll och strukturerna i den kommunala ekonomin i förändring

De strukturomvandlingar inom den offentliga förvaltningen som ingår i regeringsprogrammet innebär en historiskt sett stor förändring i kommunernas roll som tillhandahållare av basservice. Samtidigt pågår reformer som bygger på regeringsprogrammet och som gäller t.ex. ordnandet och produktionen av social- och hälsovårdstjänster, inrättandet av en ny landskapsförvaltningsnivå och reformeringen av statens regionalförvaltning. Även kommunernas uppgifter är föremål för betydande reformer där målet är att minska både uppgifterna och skyldigheterna och att öka kommunernas handlingsfrihet genom olika försök.

Enligt regeringsprogrammet utgår verksamheten i framtidens kommun från det lokala och kommunen är en gemenskap för människor. Den framtida kommunen har förutom lagstadgade uppgifter framför allt i uppgift att se till att det finns existensmöjligheter för invånare, företag och sammanslutningar. Regeringen vill se framtidens kommun inte så mycket som en tillhandahållare av tjänster, utan som en aktör som främjar livskraften, företagsverksamheten och sysselsättningen i området. Strävan är att öka kommunernas beslutanderätt särskilt i frågor som gäller livskraft, och att stärka ansvarstagandet, prövningsrätten och beslutsfattandet på det lokala planet. Dessutom utökas kommuninvånarnas och den närmaste omgivningens eget ansvar när det gäller att finna lösningar på utmaningarna i samhället.

Genomförandet av reformerna har mycket stora effekter för den kommunala ekonomin och dess grunder, såsom statsandelssystemet. I synnerhet finansieringsmodellen för inrättandet av landskapsförvaltningen anknyter också till att trygga finansieringen av de lagstadgade uppgifter som kvarstår hos kommunerna. Vid beredningen ska man se till reformerna inte äventyrar ordnandet av den basservice som kommunerna fortfarande ska svara för. Kommunerna svarar även i framtiden t.ex. för den småbarnspedagogiska verksamheten, undervisnings- och kulturtjänsterna, planläggningen, markpolitiken och miljön samt områdets livskraft. Kommunerna kommer också fortfarande att ha ett omfattande ansvar för främjandet av välfärd och hälsa.

Det har visat sig problematiskt att minska kommunernas uppgifter och skyldigheter. Ett av målen för den förra regeringens strukturpolitiska program var minskade skyldigheter för kommunerna, men målet uppfylldes inte. Det är ingen enkel uppgift att avveckla uppgifter och skyldigheter, utan det förutsätter en bred samhällelig värdediskussion och utveckling av lagstiftningen.

Effekterna av regeringens spetsprojekt, reformer och andra åtgärder för den kommunala ekonomin beskrivs i kapitel 4 i kommunekonomiprogrammet.

3 Regeringens riktlinjer för den kommunala ekonomin

Statsminister Juha Sipiläs regering har som mål att stabilisera och balansera den kommunala ekonomin. Under hur lång tid stabiliserings- och balanseringsåtgärderna ska pågå varierar; en del av åtgärderna sträcker sig långt över regeringsperioden, och en del enbart över det kommande budgetåret. Åtgärder som påverkar kommunernas utgifter omfattar strukturella reformer, statsbidragen till kommunerna, skatteinkomster och klientavgifter.

3.1 Åtgärder för att stabilisera den kommunala ekonomin enligt planen för de offentliga finanserna (planen för de offentliga finanserna, avsnitt 6.1 och 6.2)

Utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin

De nationella bestämmelserna om planen för de offentliga finanserna förutsätter att regeringen beslutar om en begränsning av utgifterna inom den kommunala ekonomin. Utgiftsbegränsningen är ett eurobelopp som angetts som gräns för den förändring i utgifterna som statens åtgärder får medföra för den kommunala ekonomin. Det är meningen att utgiftsbegränsningen ska överensstämma med regeringens mål för det strukturella saldot när det gäller den kommunala ekonomin.

Regeringen beslutade i sin plan för de offentliga finanserna 28.9.2015 att nettoeffekten av åtgärderna ska sänka omkostnaderna inom den kommunala ekonomin med minst 540 miljoner euro år 2019 jämfört med den s.k. tekniska planen för de offentliga finanserna som fastställdes 2.4.2015 och som användes som grund för regeringsprogrammet.

Hur utgiftsbegränsningen omsätts i praktiken följs upp i samband med den årliga justeringen av planen för de offentliga finanserna. Utgiftsbegränsningen får inte luckras upp jämfört med den nivå som angetts i planen för de offentliga finanserna som fastslagits 28.9.2015. Den skärps årligen i takt med att beredningen av hittills ospecificerade men överenskomna åtgärder i regeringsprogrammet fortskrider.

I denna plan för de offentliga finanserna har som nya åtgärder för utgiftsbegränsningen även inkluderats reformen av yrkesutbildningen på andra stadiet (-190 miljoner euro), sänkning av enhetspriset för en elev inom den förberedande undervisning som ordnas före den

grundläggande utbildningen samt ökningen av studieplatserna inom yrkesutbildningen. I utgiftsbegränsningen beaktas inte finansieringen av spetsprojekt, eftersom det inte är en permanent utgiftsökning.

Efter dessa ändringar är utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin -770 miljoner euro på 2019 års nivå, och den har åtstramats med 230 miljoner euro jämfört med nivån hösten 2015. Detta innebär alltså att nivån för den kommunala ekonomins omkostnader till följd av regeringens åtgärder skulle vara 770 miljoner euro lägre än vad som förutspåddes före regeringsperioden.

Utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin garanterar dock inte att kostnadseffekterna blir lika stora inom den kommunala ekonomin. Kommunerna kan själva bestämma bland annat i vilken omfattning de genomför nedskärningarna av sina uppgifter och skyldigheter.

Utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin 2017–2020, mn euro

2017	2018	2019	2020
-560	-690	-770	-840

I takt med att det åtgärdsprogram på en miljard euro som ska minska kommunernas uppgifter och skyldigheter fortskrider och beredningen av de nya åtgärderna konkretiseras så att de kan införas i budgetpropositionen och i planen för de offentliga finanserna, beaktas de i form av en skärpning av budgetbegränsningen. Tills vidare har de åtgärder som ingår i åtgärdsprogrammet inte inkluderats i planen för de offentliga finanserna. Social- och hälsovårdsreformens mål att sänka ökningen av social- och hälsovårdsutgifterna med 3 miljarder euro fram till år 2029 är inte inkluderat i utgiftsbegränsningen.

Utöver det som har beslutats om kommunernas uppgifter och skyldigheter enligt regeringsprogrammet ska kommunerna inte ges nya eller utvidgade lagstadgade uppgifter eller skyldigheter som försvagar den kommunala ekonomin på permanent basis. Om det trots det undantagsvis föreskrivs om uppgifter och skyldigheter som ökar kommunernas och samkommunernas fasta omkostnader för att det ligger i den offentliga ekonomins helhetsintresse, ska man samtidigt se till att den kommunala ekonomin inte försvagas genom att öka statsunderstöden, gallra bland övriga uppgifter och skyldigheter i den kommunala sektorn eller ge kommunerna möjlighet att öka sina inkomster från avgifter. Enligt den gällande lagstiftningen ska nya eller utvidgade uppgifter och skyldigheter anvisas en statsandel som täcker dem till 100 procent.

Andra statliga åtgärder som inverkar på den kommunala ekonomin

Utöver genom begränsningen av utgifterna stärker regeringen den kommunala ekonomin genom att ge kommunerna möjlighet att öka sina inkomster från avgifter. Förordningen om klientavgifter inom social- och hälsovården har ändrats så att kommunernas och samkommunernas intäkter från avgifter kunde öka med 150 miljoner euro. Maximiavgifterna

för morgon- och eftermiddagsverksamheten för skolelever höjs från och med 1.8.2016. Också dagvårdsavgifterna ska höjas från och med 1.8.2016.

Fastighetsskatten höjs stegvis med sammanlagt 100 miljoner euro under regeringsperioden. Enligt regeringsprogrammet ska kommunerna kompenseras för ändringarna i inkomstskattegrunderna, varför dessa inte har någon effekt på saldot inom den kommunala ekonomin.

Som ett led i de ytterligare sparåtgärderna som gäller de indexbundna utgifterna minskas statsandelen för kommunal basservice med 75 miljoner euro. Å andra sidan sänker minskningen av de indexbundna utgifterna också kommunernas förmånsutgifter och ökar kommunernas skatteinkomster, varför nettoeffekten för den kommunala ekonomin blir mindre.

Den sammantagna effekten av statens åtgärder och anpassningsbehovet inom den kommunala ekonomin

Den sammanlagda effekten av de åtgärder som statsminister Juha Sipiläs regering beslutat om stärker den kommunala ekonomin med 0,7 miljarder euro 2019, förutsatt att kommunerna och samkommunerna genomför åtgärderna fullt ut. Dessutom påverkas den kommunala ekonomin av åtgärder som föregående regering fattat beslut om, såsom nedskärningar i statsandelarna till ett värde av totalt 90 miljoner under åren 2016–2017.

En del av kommunerna har beslutat att inte genomföra vissa av regeringsprogrammets åtgärder för att stärka den kommunala ekonomin. Storleksklassen för de åtgärder som inte genomförts uppskattas i detta skede uppgå till minst 130 miljoner euro. Regeringen beslutar vid ramförhandlingarna våren 2017 om hur de sparåtgärder som inte genomförts ska kompenseras, exempelvis genom att föreskriva om minimigränser för klientavgifterna för kommunernas social- och hälsovårdstjänster eller genom andra besparingar eller inkomstökningar i den offentliga ekonomin, såsom en höjning av den nedre gränsen för fastighetsskatten. På detta sätt kan man inom de offentliga finanserna uppnå den målsatta balanserande verkan på sammanlagt 130 miljoner euro.

Effekten av statens åtgärder för att stärka den kommunala ekonomin år 2019, mn euro

Begränsningen av utgifter	770
Förändringen i statsunderstöd i samband med åtgärder som gäller utgiftsbegränsningen	-90
Indexfrysningen i fråga om statsandelar	-240
Förändringar i avgiftsgrunderna	225
Höjning av fastighetsskatten	100
En ytterligare minskning av de indexbundna utgifterna	-55
Sammanlagt	710

Enligt den prognos som gjordes våren 2015 och som låg till grund för regeringsprogrammet var underskottet inom lokalförvaltningen 2,0 miljarder euro, det vill säga 0,9 procent i förhållande till totalproduktionen 2019 i enlighet med nationalräkenskaperna. I finansministeriets uppdaterade prognos har beaktats de i regeringsprogrammet avsedda precise-

rade åtgärderna som påverkar den kommunala ekonomin i enlighet med hur kommunerna bedöms genomföra dem utifrån erhållna uppgifter. Dessa stärker lokalförvaltningens finansiella ställning med ett nettobelopp på ca 600 miljoner euro enligt prognosen för 2019. De ekonomiska utsikterna har dock försvagats i förhållande till prognosen våren 2015. Enligt den uppdaterade prognosen kommer underskottet i den lokala förvaltningen att uppgå till 1,7 miljarder euro 2019, eller 0,7 procent i förhållande till totalproduktionen. För att målen för det strukturella saldoto ska nås krävs det därför ytterligare anpassningsåtgärder inom lokalförvaltningen med drygt 0,5 miljarder euro 2019. Det här ska täckas genom hittills ospecificerade åtgärder i regeringsprogrammet eller genom åtgärder som regeringen fattar beslut om i ett senare skede och genom kommunernas egna åtgärder. Utvecklingsprognosen för lokalförvaltningen är en hållbarhetsberäkning där kommunernas egna anpassningsåtgärder för 2017–2020 inte har beaktats. Under de senaste åren har kommunernas egna åtgärder för att minska underskottet varit betydande.

För att säkerställa att den kommunala ekonomin hålls stabil är det nödvändigt att anpassningsåtgärderna enligt regeringsprogrammet bereds och verkställs på ett målmedvetet sätt och så att de leder till önskade besparingar.

Kommunernas egna åtgärder

Kommunerna har ett långtgående självstyre och staten kan därför inte garantera en balansering av kommunernas ekonomi uteslutande genom sina egna åtgärder. Därmed vilar en stor del av ansvaret på kommunerna när det gäller att få jämvikt i ekonomin med hjälp av bl.a. strukturella reformer och ökad produktivitet. Staten kan inte styra kommunernas investeringar och därigenom dämpa deras skuldsättning. Att prioritera och välja rätt tidpunkt för investeringarna och sedan genomföra dem på ett högklassigt sätt är av stor betydelse när det gäller anpassningen av den kommunala ekonomin. Också den lindrade beskattningen av arbete och totalbeskattningen i anslutning till målen för regeringsprogrammet bör beaktas vid valet av anpassningsmetoder.

Statsbidragen och kommunernas uppgifter under ramperioden

Effekterna av den social- och hälsovårdsreform som är under beredning har inte beaktats i denna plan för de offentliga finanserna. När den realiserats kommer den att ha en betydande inverkan på kommunernas uppgifter och finansieringsnivån. Effekterna beaktas vartefter beredningen av planen för de offentliga finanserna fortskrider.

Statsbidragen till kommunerna 2017 uppgår till ca 10,8 miljarder euro, och de minskar till ca 10,6 miljarder euro 2020. Statsbidragen påverkas inte bara av regeringens beslut, utan även av den nedskärning av statsbidragen 2017 som den förra regeringen fattade beslut om, överföringen av det grundläggande utkomststödet från kommunerna till FPA 2017 samt utvecklingen vad gäller antalet asylsökande. Regeringens spetsprojekt inom UKM:s och SHM:s förvaltningsområden ökar kommunernas statsbidrag 2016–2018.

Inga indexhöjningar görs i statsandelarna 2017–2019. Som en ny anpassningsåtgärd görs en jämnstor ytterligare minskning på 0,85 procent i de utgifter som ingår i indexbe-

sparingarna i bilaga 6 till regeringsprogrammet. Detta minskar statsandelen för basservice med 74,8 miljoner euro. Inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde kompenseras denna ytterligare minskning fullt ut av motsvarande anslagstillägg.

Kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna justeras årligen. Utgående från uppgifterna för 2014 uppgår den justering som ska göras år 2017 till 33 miljoner euro inom FM:s förvaltningsområde och -5 miljoner euro inom UKM:s förvaltningsområde, varav kommunernas andel är -3,4 miljoner euro.

Närstående- och familjevården utvecklas i enlighet med regeringsprogrammet. Regeringens proposition ska överlämnas till riksdagen i maj 2016 och lagändringarna planeras träda i kraft från och med 1.7.2016. Ytterligare satsningar görs på utvecklandet av närstående- och familjevården, och för detta anvisas en statsandel som täcker dem till 100 procent. Samtidigt uppskattas utvecklandet av närstående- och familjevården medföra besparingar i kommunernas kostnader, varvid statsandelen för den kommunala basservicen minskas i motsvarande mån.

Med statsandelen för den kommunala basservicen finansieras barnskydd och hemservice för barnfamiljer fullt ut av statens medel med hjälp av ett tillägg på 10 miljoner euro från ingången av 2016. År 2019 anvisas ytterligare 15 miljoner euro för samma ändamål. Med hjälp av detta tillägg verkställs i synnerhet den nya socialvårdslagen. Till hemvården för äldre anvisas 4,8 miljoner euro åren 2017–2018 och 5,8 miljoner euro från och med 2019. Också i fråga om detta tillägg är statsandelsprocenten 100.

Dimensioneringen av personalen inom äldreomsorgen ses över år 2017. Kommunernas utgifter förutspås minska med 70 miljoner euro 2019, och den motsvarande minskningen av statsandelen är 19 miljoner euro.

Ordnandet av den regionala specialistsjukvården effektiveras från och med 2017 genom en ändring av hälso- och sjukvårdslagen och de förordningar som utfärdats med stöd av denna. En koncentrerings av sjukhusnätet beräknas ge stegvisa besparingar i kommunernas utgifter från och med 2017. År 2020 uppskattas besparingen uppgå till 150 miljoner euro. Motsvarande minskning görs i statsandelen för basservicen. Incitamentssystemet för den specialiserade sjukvården som avses i regeringsprogrammet införs 2017. Finansieringen av incitamentssystemet erhålls i form av en minskning av statsandelen för basservice och anvisas som statsbidrag till den kommunala ekonomin. Till incitamentssystemet riktas 100 miljoner euro år 2017, 175 miljoner euro år 2018 och 250 miljoner från och med år 2019.

Yrkesutbildningen på andra stadiet reformeras under ramperioden. Som en del av reformen anvisas en anslagsbesparing på 190 miljoner euro från och med år 2017 för yrkesutbildning. Besparingen riktas i sin helhet mot den kommunala finansieringsandelen.

Till följd av det ökande antalet asylsökande ökar integrationsersättningarna till kommunerna fram till 2019. Genom anslagsökningar förbereder man sig på ett ökande elevantal inom den grundläggande utbildningen till följd av ökningen av antalet asylsökande. I yrkesutbildningen ökas antalet studieplatser med 2 000 från och med år 2017, och dessa finansieras i sin helhet av staten. Samtidigt sänks kravet på språkkunskaper för den handledande utbildningen för grundläggande yrkesutbildning och språkundervisningen under studierna utökas för att möjliggöra fortsatta studier inom den handledande utbildningen efter integrationsutbildningen som tar cirka ett halvår.

Understöden för kommunsammanslagningar börjar minska under ramperioden. Uppskattningen av antalet s.k. kriskommuner har minskat utifrån de senaste faktiska uppgifterna om kommunernas ekonomi.

Regeringsprogrammet innehåller utöver de åtgärder som nämns här flera åtgärder inom olika förvaltningsområden som kan ha konsekvenser för den kommunala ekonomin. Dessa åtgärder är ännu under beredning och deras ekonomiska effekter har ännu inte kunnat bedömas.

Statsbidragen till kommuner och samkommuner, mn euro, ramåren enligt prisnivån 2017

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Kalkylerade statsandelar	9 426	9 915	9 709	9 695	9 555	9 653
FM, statsandel för basservice	8 500	8 987	8 763	8 756	8 645	8 762
UKM ¹⁾	926	928	946	940	909	891
varav samkommuner	1 082	1 041	1 027	1 027	1 025	1 024
Övriga statsbidrag enligt förvaltningsområde sammanlagt	1 150	1 183	892	959	925	821
JM	9	0	0	20	20	0
IM	3	5	5	5	5	5
FM	37	27	33	23	19	10
UKM	237	239	197	200	191	192
JSM	5	5	5	5	5	5
KM	39	36	36	36	36	36
ANM	176	224	323	412	413	339
SHM ²⁾	609	613	276	243	220	218
MM	35	35	17	17	17	17
Statsbidragen sammanlagt	10 576	11 098	10 600	10 654	10 479	10 473

¹⁾ Den kalkylerade andelen till kommunerna har uppskattats utifrån finansieringen som helhet (inklusive privat) inom UKM:s förvaltningsområde.

²⁾ Utbetalningen av det grundläggande utkomststødet överförs år 2017 från kommunerna till FPA. Av denna anledning betalar staten inte längre ut någon statsandel till kommunerna för kostnaderna för det grundläggande utkomststødet, vilket syns i att SHM:s statsbidrag minskar. Dessutom beaktas kommunernas andel av kostnaderna för det grundläggande utkomststødet som en minskning i statsandelen för basservicen. Reformen är kostnadsneutral med avseende på fördelningen mellan stat och kommun.

Ändringar av beskattningsgrunderna

I de beräknade inkomsterna för ramperioden har de ändringar i beskattningsgrunderna som fastställts i regeringsprogrammet och under regeringsperioden beaktats. Jämfört med föregående rambeslut har regeringen inte beslutat om nya ändringar i skattegrunden som träder i kraft under ramperioden 2017–2020 och som påverkar kommunernas skatteinkomster.

I beskattningen av förvärvsinkomster görs det i enlighet med regeringsprogrammet årliga indexjusteringar som motsvarar den höjda inkomstnivån eller inflationen. Inskränkningen av rätten till ränteavdrag för bolån fortsätter så att den avdragsgilla delen av räntorna på bolån minskar med 10 procentenheter per år från nuvarande 55 procent till 25 procent före 2019. Hushållsavdraget höjs. Ett företagavdrag på 5 procent införs för rörelseidkare

och yrkesutövare, idkare av jord- eller skogsbruk eller renhushållning och närings- och beskattningssammanslutningar. Enligt gällande lagstiftning är det temporära barnavdraget i kraft till slutet av 2017.

Fastighetsbeskattningen skärps årligen, med sammanlagt 100 miljoner euro under regeringsperioden. Ramperiodens skatteintäkter påverkas också av vissa beslut som fattades under föregående valperiod och som träder i kraft under ramperioden 2017–2020.

I enlighet med regeringsprogrammet kommer kommunerna att kompenseras för de effekter regeringens ändringar i skattegrunderna har på skatteintäkterna.

I tabellen nedan presenteras en kalkyl över de effekter ändringarna av skattegrunderna kommer att ha på kommunernas skatteinkomster jämfört med året innan.

Effekterna av statsminister Sipiläs regerings ändringar av beskattningsgrunderna på kommunernas skatteintäkter på årsnivå, mn euro

	2017	2018	2019	2020
Justering av förtjänstnivå- och konsumentprisindex i beskattningen av förvärvsinkomster	-72	-83	-94	-110
Ökad omfattning av hushållsavdraget	-10			
Ibruktagande av företagavdraget	-55			
Ytterligare begränsning av rätten till ränteavdrag på bolån	7	7	14	
Skärpning av fastighetsbeskattningen	25	25	25	

Kompensation till kommunsektorn för ändringar i skattegrunderna 2017–2020

	2017	2018	2019	2020
Inflationsjustering av förvärvsinkomstbeskattningen	72	83	94	110
Begränsning av ränteavdraget för bostadslån	-14	-14	-14	
Höjning av hushållsavdraget	10			
Företagaravdrag	55			
Sammanlagt	123	69	80	110

Förändringar i avgiftsgrunderna

Maximiavgifterna för morgon- och eftermiddagsverksamheten för skolelever höjs från och med 1.8.2016. Också dagvårdsavgifterna ska höjas från och med 1.8.2016. Effekten av dessa höjningar uppgår till drygt 70 miljoner euro på årsnivå, förutsatt att alla kommuner höjer avgifterna fullt ut.

3.2 Effekterna av statens åtgärder på den kommunala ekonomin 2016–2020

I tabell 1 illustreras hur den kommunala ekonomin sammantaget kommer att påverkas av de åtgärder statsminister Sipiläs regering planerar under ramperioden, på 2020 års nivå.

Tabell 1. De sammantagna effekterna av statens åtgärder på den kommunala ekonomin 2016–2020¹

	Förändring i kommunernas utgifter					Förändring i kommunernas inkomster				
	2016	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018	2019	2020
Förändring i kommunernas utgifter										
Åtgärder som minskar kommunernas utgifter:										
Ändring av den subjektiva rätten till dagvård	-26	-62	-62	-62	-62	-7	-16	-16	-16	-16
Ändring av personaldimensioneringen inom den småbarnspedagogiska verksamheten	-25	-62	-64	-67	-67	-6	-16	-17	-17	-17
Avgiftsbelagd klubbverksamhet som alternativ till vården av barn i förskoleundervisning		-5	-10	-25	-25					
Slopande av riktade understöd till minskning av gruppstorleken inom den grundläggande utbildningen	-29	-29	-29	-29	-29	-29	-29	-29	-29	-29
Delvist slopande av andra understöd som beviljats för att förbättra kvaliteten på den allmänbildande utbildningen	-14	-14	-14	-14	-14	-14	-14	-14	-14	-14
Slopad garantihöjning av avskrivningar inom yrkesutbildningen	-43	-43	-43	-43	-43	-20	-20	-20	-20	-20
Slopad tilläggsfinansiering av läroavtalsutbildningen			-10	-10	-10			-10	-10	-10
Reformen av yrkesutbildningen		-190	-190	-190	-190					
Ändrat pris på den förberedande utbildningen för den grundläggande utbildningen		-34	-45	-37	-30		-34	-45	-37	-30
Ändring av personaldimensioneringen inom äldreomsorgen		-25	-50	-70	-70		-6	-13	-18	-18
Effektivisering av ordnandet av specialistsjukvård	-50	-75	-100	-110	-150	-13	-19	-26	-28	-38
Besparing till följd av utvecklandet av närstående- och familjevården	-40	-120	-155	-180	-220	-10	-31	-40	-46	-56
Helhetsbedömning av stödtjänster till företagen			-5	-8	-8					
Åtgärder som ökar kommunernas utgifter:										
Stöd till modersmålsundervisning och undervisning av finska/svenska som andra språk och stöd till annan undervisning för elever med ett främmande språk som modersmål.		3	6	8	9		3	5	7	8
Ökning av antalet studieplatser inom yrkesutbildningen			16	16	16			16	16	16
Utökning av barnskyddet och hemservicen för barnfamiljer	10	10	10	25	25	10	10	10	25	25
Utvecklande av familjevården		15	20	20	20		15	20	20	20
Tryggande av ledigheter för närstående- och familjevårdare	58	75	75	75	75	58	75	75	75	75

	Förändring i kommunernas utgifter					Förändring i kommunernas inkomster				
	2016	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018	2019	2020
Hemvård för äldre		4,8	4,8	5,8	5,8		4,8	4,8	5,8	5,8
Ändring av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Totalt	-158	-551	-645	-694	-766	-30	-77	-97	-86	-97
Indexfrysningar (regeringsprogrammet)										
Frysning av statsandelsindex										
- FM						-35	-96	-185	-296	-296
- UKM (kommunernas andel)						-5	-15	-29	-47	-47
Frysning av FP-index (kommunernas utgifter för förmåner)		-5	-41	-68	-68					
Frysning av FP-index (effekten på kommunernas skatteinkomster)						0	14	45	100	100
Totalt	0	-5	-41	-68	-68	-40	-97	-169	-243	-243
Ytterligare minskning av de indexbundna utgifterna på 0,85 procent							-75	-75	-75	-75
- Kommunernas förmånsutgifter		-9	-9	-9	-9					
- Kommunernas skatteinkomster							19	19	19	19
Totalt	0	-9	-9	-9	-9	0	-56	-56	-56	-56
Samtliga åtgärder sammanlagt	-158	-564	-694	-771	-843	-70	-230	-322	-385	-396
Förändringar i skatte- och avgiftsgrunderna										
Dagvårdsavgifter						22	54	54	54	54
Avgifter för morgon- och eftermiddags- verksamhet för skolelever						10	20	20	20	20
Avgifter för social- och hälsovårdstjänster						150	150	150	150	150
Höjning av fastighetsskatten						25	50	75	100	100
Totalt						207	274	299	324	324
Nettoeffekt av statens åtgärder i relation till den tekniska planen för de offentliga finanserna våren 2015	295	609	671	710	771					

1 I denna tabell ingår inte målsättningen enligt regeringsprogrammet att minska kommunernas uppgifter och skyldigheter med 1 miljard euro i årsgenomsnitt 2019, de besparingar som eftersträvas genom social- och hälsovårdsreformen och ökad effektivitet samt effekterna av de åtgärder som regeringen ska vidta för att öka konkurrenskraften. Effekterna av åtgärderna kan visa sig vara mindre än de värden som presenteras i tabellen. Kommunerna kan själva besluta i vilken omfattning de genomför nedskärningar av sina uppgifter och skyldigheter eller höjer klientavgifter.

4 Effekterna av statens åtgärder på den kommunala ekonomin 2017–2020

Exempel och centrala observationer:

- Vård- och regionförvaltningsreformen är historiskt sett stora och förvaltningsövergripande reformer, som rör service för hela befolkningen och på ett avgörande sätt förändrar kommunens ställning, uppgifter och kostnadsstruktur.
- Effekterna av vård- och regionförvaltningsreformen har inte beaktats i planen för de offentliga finanserna.
- Av regeringens övriga spetsprojekt, reformer och åtgärder gäller de med de mest betydande kommunalekonomiska effekterna social- och hälsovårdsministeriets, undervisnings- och kulturministeriets, arbets- och näringsministeriets samt finansministeriets förvaltningsområden. I fråga om en del av åtgärderna är effekterna på den kommunala ekonomin ännu oklara.

I detta kapitel beskrivs effekterna av de åtgärder som ingår i regeringsprogrammet – såsom spetsprojekten, reformerna och de övriga ändringarna i lagstiftningen – på kommunernas uppgifter och den kommunala ekonomin. Den vård- och regionförvaltningsreform som regeringen verkställer beskrivs närmare separat. Åtgärdernas effekter i kommunerna beskrivs i den utsträckning de var kända i samband med beredningen av planen för de offentliga finanserna våren 2016. Effekterna i kommunerna uppskattas i enlighet med planen för de offentliga finanserna. Åtgärdsbeskrivningarna per ministerium har klassificerats enligt statsbudgetens huvudklasser.

4.1 Vård och regionförvaltningsreformen

I enlighet med de riktlinjer som regeringen drog upp i november 2015 överförs ansvaret för ordnandet av social- och hälsovårdstjänsterna från kommunerna och samkommunerna till 18 självstyrelseområde (senare landskap). I fortsättning kommer den offentliga förvaltningen i Finland således att ordnas på tre nivåer: stat, landskap och kommun. De nya landskapen som ska inrättas bygger på den nuvarande landskapsindelningen och avsikten är att de ska vara verksamma inom många områden. I enlighet med regeringens

riktlinjer anvisas landskapen från och med 1.1.2019 förutom social- och hälsovårdsuppgifter dessutom följande uppgifter:

- uppgifter inom räddningsväsendet, dock med beaktande av eventuella behov av att kunna arrangera uppgifter inom ett större område om dessa förutsätter ett större område och en bredare befolkningsbas än vad landskapet erbjuder,
- uppgifter som hänför sig till landskapsförbundens utveckling av regionerna och dess finansiering inklusive uppgifter i anslutning till förmedlingen av EU:s programbaserade finansiering samt uppgifter i anslutning till planeringen av den regionala markanvändningen,
- de uppgifter för att utveckla regionerna och deras näringsliv som sköts vid NTM-centralerna inklusive uppgifter för att utveckla och finansiera landsbygdsnäringarna, samt
- eventuellt miljöhälsovård.

I samband med reformen förnyas social- och hälsovårdens struktur, service och finansiering. Målet för reformen är att minska klyftan i fråga om människornas välfärd och hälsa, göra tjänsterna mer jämlika och tillgängliga samt att tygla kostnaderna. Reformen träder i kraft fullt ut 1.1.2019. Effekterna i kommunerna och på kommunernas ekonomi klarnar vartefter beredningen fortskrider.

I och med reformen förenklas också den flerkanaliga finansieringen av social- och hälsovården och ökas människornas valfrihet i fråga om tjänsterna. Lagstiftningen för att förenkla den flerkanaliga finansieringen och utöka valfriheten är avsedd att träda i kraft 1.1.2019.

Målet för vård- och regionförvaltningsreformen är knappa in nära en tredjedel, eller cirka 3 miljarder euro, av den offentliga ekonomins kalkylerade hållbarhetsunderskott fram till år 2029. För att nå detta sparmål krävs det att utgifterna för social- och hälsovården reellt bara får öka med 0,9 procent om året framöver, när de annars förutspås öka med i genomsnitt 2,4 procent årligen.

Målet är att regeringens proposition om de centrala lagar som gäller social- och hälsovårdsreformen och inrättandet av landskapen sänds på remiss våren 2016. Enligt den målsatta tidtabellen överlämnas propositionen till riksdagen hösten 2016 och lagen avses träda i kraft sommaren 2017. Reformen genomförs lagstyrt under 2017 och 2018. Landskapen inleder sin verksamhet 1.1.2019 och ansvarar därefter för ordnandet av social- och hälsovården.

Ansvar för ordnandet av de i räddningslagen (379/2011) avsedda uppgifterna för räddningsväsendet överförs också från kommunerna till fem landskap från och med början av 2019. Lagen som gäller ordnandet av räddningsväsendet bereds och utfärdas enligt samma tidtabell som motsvarande lagstiftning för social- och hälsovårdsväsendet. Räddningsväsendet är i nuläget en betydande tillhandahållare av akutvårdsservice som faller under social- och hälsovårdsväsendets organiseringsansvar (akutvård och första insatser). När landskapens räddningsväsende organiseras beaktas även organisationen av de akutvårdstjänster som faller under social- och hälsovårdsväsendets organiseringsansvar för att möjliggöra synergivinster inom både räddningsväsendet och landskapens hälsovårdsmyndigheter när det gäller tillhandahållandet av akutvårdstjänster. Målet är att räddningsverken på ett betydande sätt ska delta i tillhandahållandet av akutvårdstjänster i landskapen.

Vilka effekter överföringen av räddningsväsendets uppgifter får i kommunerna klarnar i samband med beredningen av regeringens proposition. Enligt preliminära bedömningar överförs en andel motsvarande räddningsverkens årliga omkostnader, eller cirka 400 miljoner euro, från kommunerna till landskapen. Genom reformen eftersträvas även besparingar. Målet är att, liksom i fråga om social- och hälsovårdsreformen, försöka begränsa höjningen av utgiftsnivån till under 1 procent under åren 2019–2029. Detta ger en besparing på cirka 48 miljoner euro.

Målet med regionförvaltningsreformen är att sammanjämka statens regionförvaltning och den landskapsförvaltning som ska inrättas samt att förenkla organiseringen av den offentliga regionförvaltningen (stat, regioner och kommuner). Enligt regeringsprogrammet är den primära lösningen att koncentrera verksamheten till självstyrelseområdena som är entydigt definierade sett till både uppgifter och befogenheter. Regeringen fattar i början av 2016 beslut om grunderna för regionförvaltningsreformen. Projekten med att förnya region- och centralförvaltningen inleds utifrån regeringens beslut. Projekten bereder reformförslagen och regeringens utkast till propositioner före slutet av 2016. Avsikten är att regeringens propositioner om reformen av regionförvaltningen och centralförvaltningen ska överlämnas till riksdagen i maj 2017 och lagstiftningen ska träda i kraft från början av 2019. Vilka effekter projekten med att reformera region- och centralförvaltningen har på kommunerna och den kommunala ekonomin klarnar vartefter beredningen av reformprojekten fortskrider.

Vård- och regionförvaltningsreformen är en av de största reformerna av förvaltningen och verksamhetsformerna som någonsin genomförts i Finland. Ändringen gäller service för hela befolkningen och förändrar på ett avgörande sätt kommunens ställning, uppgifter och kostnadsstruktur. Reformen förutsätter att flera nya lagar och förordningar stiftas samt att ändringar görs i många gällande lagar och förordningar. Reformen förutsätter ändringar i bl.a. tjänste- och arbetskollektivavtalssystemet och pensionssystemet samt i lagen om statsandel för kommunal basservice, skattelagstiftningen och många andra speciallagar. Överföringen av uppgifter (inklusive förnyandet av finansieringssystemen) från kommunerna till landskapen genomförs så att finansieringsprincipen beaktas på såväl kommun- som landskapsnivå.

Effekterna av vård- och regionförvaltningsreformen har inte beaktats i planen för de officiella finanserna. Effekterna beaktas vartefter beredningen fortskrider.

Regeringens preciserande riktlinjer för social- och hälsovårdsreformen och regionförvaltningsreformen 5.4.2016

På basis av underhandlingar i reformministerarbetsgruppen och beredningen fattade regeringen 5.4.2016 beslut om social- och hälsovårds- och regionförvaltningsreformen. Riktlinjerna styr lagberedningen som gäller social- och hälsovårdsreformen och regionförvaltningsreformen samt reformen i fråga om valfrihet och flerkanalfinansiering. Samtidigt fattade regeringen också beslut om vilka uppgifter som ska överföras till landskapen.

Regeringens preciserande riktlinjer kan läsas på adressen www.alueuudistus.fi/sv/framsida

4.2 Åtgärderna och deras effekter i kommunerna per ministerium

Inrikesministeriet – åtgärdernas effekter i kommunerna

Övriga åtgärder

Inrikesministeriet har i februari 2016 tillsatt ett projekt vars mål är att granska bestämmelserna om byggandet av befolkningsskydd. Inom ramen för projektet bereds de författningsändringar i fråga om byggandet av befolkningsskydd som är nödvändiga för sänka byggnadskostnaderna. Besluten (RP) bereds under 2016 och ändringarna träder i kraft under 2017. Åtgärdernas effekter i kommunerna klarnar i samband med beredningen av regeringspropositionen.

Målet för det lagstiftningsprojekt som inrättats vid inrikesministeriet 15.3.2016 är att ändra räddningslagen så att det regionala räddningsväsendet befrias från skyldigheten att se till att sotningsservice ordnas. Reformen är avsedd att träda i kraft i början av 2018.

Finansministeriet – åtgärdernas effekter i kommunerna

REFORM: Kommunernas uppgifter och skyldigheter

Enligt regeringsprogrammet ska kommunernas kostnader minskas med 1 miljard euro genom att man gallrar bland de lagstadgade uppgifterna och de skyldigheter som styr fullgörandet av dessa uppgifter. För att målet ska realiseras har ett åtgärdsprogram beretts i syfte att gallra bland kommunernas uppgifter och skyldigheter. De åtgärder som ingår i programmet innebär en sparpotential för kommunerna som i detta skede har uppskattats till cirka 400 miljoner euro. Under 2016 uppskattas även inrättandet av de nya landskapen ge ytterligare besparingar.

Genomförandet och uppföljningen av åtgärdsprogrammet fortsätter i enlighet med de riktlinjer som finanspolitiska ministerutskottet fastställde i februari 2016. Avsikten är att de lagändringar som följer av åtgärdsprogrammets åtgärdsförslag ska fås i kraft under åren 2016–2018. Tills vidare innefattas de åtgärder som ingår i programmet inte i planen för de offentliga finanserna.

Ministerutskottet fastslog också att för att uppnå sparmålet på en miljard måste man fortsätta arbeta för att alla spetsprojekt och reformer ska ha effekter som stärker hela den offentliga ekonomin och för att digitaliseringen ska utnyttjas fullt ut. För att säkerställa att åtgärderna är tillräckliga kan finansministeriet ta upp även andra teman för vidare utvärdering. Namnet på reformen ändras till 'reformen för en minskning av kommunernas, landskapens och hela den offentliga sektorns kostnader'.

REFORM: Framtidens kommun

Regeringen har startat projektet Framtidens kommun, som utgör en av regeringens reformer. Inom ramen för projektet Framtidens kommun definieras utifrån en parlamentarisk

beredning visionen om framtidens kommun 2030. Projektet definierar även kommunernas roll, uppgifter och ställning i förhållande till de nya landskap som inrättas.

Fokus ligger på kommunens roll som främjare av välfärd, livskraft, företagsamhet och sysselsättning samt kommundemokratin. Dessutom ska man kartlägga och bereda de nödvändiga lagstiftningsändringarna och behoven att förändra kommunalpolitiken på längre sikt. Mellanrapporten om kommunens roll som främjare av välfärden, livskraften, företagsamheten och sysselsättningen blir färdig före utgången av 2016. Lagstiftningsändringarna bereds så att de träder i kraft fr.o.m. början av 2019.

De närmare effekterna av reformen klarnar vartefter beredningen av reformen fortskrider. Vilka effekter reformen får påverkas i betydande mån av riktlinjerna för vård- och regionförvaltningsreformen.

Undervisnings- och kulturministeriet – åtgärdernas effekter i kommunerna

SPETSPROJEKT: Nya lärandemiljöer och digitalt material för grundskolorna

Inom ramen för spetsprojektet förnyas den grundläggande utbildningen inför 2020-talet med målet att Finland ska vara ett spetsland för modernt, inspirerande lärande. Reformen omfattar tre delar: ny pedagogik, nya lärandemiljöer och digitalisering av undervisningen. Målet är att förbättra inlärningsresultaten, svara mot framtidens kompetensbehov, modernisera pedagogiken genom försök och göra lärandet inspirerande livet igenom. För att påskynda ibruktataget av digitala material samt för försök med och utvecklande av digitalt lärande har 16 miljoner euro reserverats för år 2017 och 18 miljoner euro för år 2018, varav en del riktar sig till kommunerna.

Dessutom utökas språkstudierna och görs mer mångsidiga. Ett regionalt försök med studier i ett främmande språk redan i första klass startas och ett regionalt försök med ett utvidgat språkutbud möjliggörs också i enlighet med den kläm som regeringen godkänt. För detta har 5 miljoner euro reserverats för år 2017 och 5 miljoner euro för 2018, varav en del riktar sig till kommunerna.

Programmet Skolan i rörelse har genomförts sedan år 2010. Programmet Skolan i rörelse utvidgas till att bli riksomfattande och gälla alla barn och unga i grundskoleåldern. Målet med Skolan i rörelse är att skapa en aktiv och trivsamt skoldag. Strävan är att varje elev i den grundläggande utbildningen ska röra på sig minst en timme per dag. Skolan i rörelse finansieras med vinstmedel från Veikkaus och i fråga om spetsprojektet har sammanlagt 21 miljoner euro tilläggsfinansiering inkluderats i budgeten för 2016–2018. Dessa medel riktas så gott som helt till den kommunala ekonomin i form av understöd.

SPETSPROJEKT: Konst och kultur görs tillgängligare

Inom spetsprojektet förbättras den ojämnt fördelade tillgången till grundläggande konstundervisning och barnkultur i landets olika delar och man främjar också barns och ungas kreativa färdigheter. Grundläggande konstundervisning ger barnen mer mångsidiga möjligheter till hobbyer och deltagande i konst och kultur. Inom spetsprojektet utvid-

gas dessutom i samarbete med social- och hälsovården principen om procentkonst i syfte att stödja de effekter konstens har på människors välmående. För spetsprojektets åtgärder, varav en del riktar sig till kommunerna, har år 2016 reserverats sammanlagt 2,6 miljoner euro, år 2017 sammanlagt 3,8 miljoner euro och år 2018 sammanlagt 3,6 miljoner euro.

SPETSPROJEKT: Ungdomsgarantin ändras i riktning mot en kollektiv garanti

Inom spetsprojektet garanteras alla som går ut den grundläggande utbildningen en studieplats. Genom att utöka verksamheten till stöd för den flexibla grundläggande utbildningen (JOPO) får elever i årskurserna 7–9 extra stöd för att få ett avgångsbetyg som möjliggör fortsatta studier och på lång sikt placering i arbetslivet. På så sätt förhindras även marginalisering i svåra situationer. JOPO-verksamheten syftar till att motverka skolavbrott i klasserna 7–9.

I spetsprojektet ingår även åtgärder där man bland annat utvecklar samservicepunkter (s.k. Ohjaamot), stärker de lagstadgade nätverken för handledning och service för unga och tryggar resurserna för det uppsökande ungdomsarbetet samt stärker social- och hälsovårdstjänsterna för unga. Uppsökande ungdomsarbete är frivilligt för kommunerna och de kan ansöka om statsunderstöd enligt prövning. Budgetfinansieringen för det uppsökande ungdomsarbetet har kompletterats med spetsprojektfinansiering vars effekter i kommunerna under åren 2016–2018 uppgår till sammanlagt 4,75 miljoner euro, samt med vinstmedel från Veikkaus som ska gå till ungdomsarbete.

REFORM: Yrkesutbildningen på andra stadiet reformeras

Yrkesutbildningen på andra stadiet reformeras under ramperioden. I reformen av yrkesutbildning omformas lagstiftningen om verksamheten samt finansieringssystemet och reglerings- och styrsystemet för yrkesutbildningen till en ny helhet där utgångspunkten är kompetensgrund, kundorientering och livslångt lärande. Reformerna ska i huvudsak träda i kraft i början av 2018. De förnyelser som krävs för att uppnå sparmålet för reformen genomförs redan från och med början av 2017. Reformen genomförs så att kommunernas finansieringsansvar inte ökar.

I och med reformen av yrkesutbildningen reformeras verksamhetsprocesserna, strukturer och gränshinder som gör verksamheten osmidig nedmonteras, anordnarstrukturen inom utbildningen utvecklas, nya digitala lösningar för lärande utnyttjas samt spridda resurser sammanförs och används på ett mer effektivt sätt. Reformens direkt verifierbara effekter på kommunernas ekonomi och verksamhet utgörs av en minskning av kommunernas finansieringsandel, men reformen kan också på längre sikt ha positiva effekter på kommunernas uppgifter och ekonomi när verksamheten blir mer effektiv och överlappande funktioner slopas.

För yrkesutbildningen anvisas en anslagsbesparing på 190 miljoner euro från och med år 2017. Besparingen genomförs så att det antal studerande som ligger till grund för finansieringen av den grundläggande yrkesutbildningen fastställs till en lägre nivå än maximumtalet studerande enligt tillstånden att ordna utbildning. Besparingen riktas i sin helhet till

den kommunala finansieringsandelen för den grundläggande yrkesutbildningen på så sätt att finansieringsförhållandet mellan staten och kommunerna, dvs. statsandelsprocenten, ändras. De lagstiftningsändringar som genomförandet av besparingen kräver lämnas till riksdagen senast i samband med budgetpropositionen för 2017. Besparingen är permanent.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Ändring i rätten till småbarnspedagogik

Till följd av de ändringar som följer av lagen om ändring av lagen om småbarnspedagogik (108/2016) och lagen om ändring av lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn (109/2016) inskränks den subjektiva rätten till småbarnspedagogik. Varje barn har en lagstadgad rätt till 20 timmar småbarnspedagogik i veckan. Barnet har dock rätt till småbarnspedagogik som ordnas som heldagsvård om barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare antingen arbetar eller studerar på heltid eller är sysselsatta på heltid som företagare eller i eget arbete. Rätt till småbarnspedagogik som heldagsvård gäller också om det behövs med tanke på barnets utveckling eller behov av stöd eller på grund av familjens omständigheter eller om det i övrigt är i enlighet med barnets bästa. Ändringarna i den subjektiva rätten till småbarnspedagogik träder i kraft 2016. Ändringarna minskar statens och kommunernas utgifter med uppskattningsvis 62 miljoner euro från och med år 2017, om kommunerna genomför ändringen i den subjektiva rätten till småbarnspedagogik. Enligt en enkät om småbarnspedagogiken som Kommunförbundet i februari genomförde bland kommunerna på Fastlandsfinland har 16 kommuner beslutat sig för att inte inskränka den subjektiva rätten till dagvård. Många kommuner förefaller inte särskilt ha tagit ställning till inskränkningen av den subjektiva rätten till dagvård. Enkäten besvarades av 254 kommuner, dvs. 86 procent av kommunerna.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Ändring av personaldimensioneringen i daghem för barn

Inom dagvården ökas förhållandet mellan antalet pedagoger och barn över 3 år från 1/7 till 1/8. Statsrådet har godkänt en ändring av 6 § i förordningen om barndagvård (239/1973). Ändringen träder i kraft hösten 2016. Ändringarna minskar statens och kommunernas kostnader med uppskattningsvis 62,4 miljoner euro år 2017, om kommunerna genomför ändringen i relationstalet på det sätt som lagen möjliggör. Besparingen växer gradvis till 66,9 miljoner euro fram till år 2019. Utifrån svaren på Kommunförbundets ovannämnda enkät har 30 kommuner fattat beslutet att ändra sin personalstruktur så som den nya förordningen möjliggör, medan 30 kommuner har fattat ett separat beslut om att fortsätta enligt nuvarande modell.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Beredskap inför ökat antal invandrare

Med hjälp av ökade anslag och en tillfällig lagstiftningsändring förbereder man sig inför den ökning av antalet elever i den grundläggande utbildningen som det ökande antalet invandrare ger upphov till. Kommunens skyldighet att ordna förskoleundervisning och grundläggande utbildning gäller alla barn som bor inom kommunens område, också

barn som ansöker om internationellt skydd. Kommunerna kan också ordna förberedande undervisning före den grundläggande utbildningen. Finansieringen av den förberedande undervisningen består av en statsandel där kommunens finansieringsandel inte ingår, varför kommunernas statsandel ökar i takt med att elevantalet ökar om de anordnar förberedande undervisning. När elevantalet och undervisningsgrupperna ökar kan den finansiering som betalas för en elev i den förberedande undervisningen före den grundläggande utbildningen minskas. För att svara mot invandrarnas ökande behov av utbildning höjs anslagen för yrkesutbildningen med 21 miljoner euro fr.o.m. 2018, varav en del riktas till kommunerna. Detta gör det möjligt att utöka antalet studieplatser i den grundläggande yrkesutbildningen med 2 000 som helt och hållet finansieras av staten.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Utgiftsbesparingar i det fria bildningsarbetet

Som en del av statsekonomens sparåtgärder år 2017 minskas statens finansiering av det fria bildningsarbetet med 8,5 miljoner euro eller cirka 5,4 procent, varav en del uppskattas rikta sig till finansieringen av bland annat kommunernas medborgarinstitut. De kommuner och samkommuner som upprätthåller medborgarinstituten beslutar om omfånget av och innehållet i utbildningsutbudet utifrån det lokala och regionala bildningsbehovet.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Höjning av klientavgifterna för småbarnspedagogiken

I regeringsprogrammet föreslås att inflödet från dagvårdens klientavgifter ska ökas så att kommunernas avgiftsinkomster fr.o.m. 1.8.2016 höjs på så sätt att höjningen av avgiftsin-täkterna uppgår till sammanlagt 54 miljoner euro fr.o.m. början av 2017, i det fall att kommunerna genomför avgiftshöjningarna på det sätt som lagen möjliggör. Undervisnings- och kulturministeriet har berett ett utkast till regeringens proposition om en ny lag om klientavgifter inom småbarnspedagogiken. Målet är att regeringens proposition om lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken ska överlämnas till riksdagen våren 2016.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Klubbverksamhet som ordnas utöver förskoleundervisning

Enligt statsminister Sipiläs regeringsprogram ska kommunerna ges möjlighet att ordna vården av ett barn i förskoleundervisning i form av avgiftsbelagd klubbverksamhet. Kommunerna ska istället för dagvård för barn i förskoleundervisning kunna ordna klubbverk-samhet ifall detta ger upphov till spareffekter. Ändringens spareffekter på den kommunala ekonomin uppskattas vara 5 miljoner euro år 2017, 10 miljoner euro år 2018 och 25 miljo-ner euro under åren 2019–2020. Ingen uppskattning har gjorts i fråga om spareffekterna på statens ekonomi. Den närmare tidtabellen för beredningen av regeringspropositionen fastställs senare.

Kommunikationsministeriet – åtgärdernas effekter i kommunerna

SPETSPROJEKT: Transportbalken

Transportbalken är en del av regeringens spetsprojekt för att skapa en tillväxtmiljö för digital affärsverksamhet. Genom detta projekt genomförs även regeringens spetsprojekt som gäller avveckling av normer. Målet är att granska transportsystemet som en helhet: främja utnyttjandet av nya servicemodeller, affärskoncept, ny teknik och digitalisering samt att ge bättre tillträde till marknaden och att underlätta samspelet mellan de olika delarna av systemet. Målet är att med hjälp av öppna data och ett bättre utnyttjande av datalager skapa förutsättningar för nya affärsidéer. Avsikten är att regeringens proposition om fas I av transportbalken ska överlämnas till riksdagen i juni 2016 och att lagen ska träda i kraft år 2017.

De potentiella effekterna av transportbalkens fas I på den kommunala ekonomin hänger i synnerhet samman med effektiviseringen av person- och godstransporter, där regeringsprogrammets mål i fråga om person-, post- och godstransporter beaktas. Kommunikationsministeriet ansvarar för projektet, men det har effekter även inom social- och hälsovårksministeriets samt undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområden, eftersom de förordningar som granskas även inverkar på ordnandet av FPA:s transporter, sjuktransporter och skolskjutsar.

I samband med transportbalken görs en grundlig konsekvensbedömning även om det till vissa delar är besvärligt att förutse effekterna, eftersom det är svårt att bedöma hur marknaden kommer att reagera på de nya möjligheterna.

Under fas II och III av transportbalken genomförs mer omfattande reformer, av bl.a. regleringen av yrkesbehörighet inom transportbranschen och chaufförsutbildningarna. Målet är att regeringens propositioner ska överlämnas till riksdagen 2017–2018 och träda i kraft stegvis under 2018–2019.

Det totala målet för reformen av persontransporterna är en besparing på 10 procent fr.o.m. 2017, vilken riktas mot stödet för transporter av specialgrupper (770 miljoner euro). Besparingarna gäller särskilt kommunerna (44 miljoner euro) och FPA (33 miljoner euro). Med beaktande av den ändring i handikapplagstiftningen som innebär att antalet understödda transporttjänster minskar, minskar kommunernas sparpotential i motsvarande mån med 4 miljoner euro. Kommunernas besparingar uppgår således till 40 miljoner euro. Mer långsiktigt uppskattas sparpotentialen uppgå till hela 1,3 miljarder euro. Siffran kan inte jämföras med kommunernas utgiftsnivå i nuläget, utan prognosen över hur försörjningskvoten kommer att ändras under de kommande åren har beaktats. Kommunerna kan dra nytta av den sparpotential transportbalken medför redan utifrån de lagändringar som görs under dess första fas.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Totalreformen för att förnya lagen om enskilda vägar

Målet för totalreformen av lagen om enskilda vägar är att möjliggöra nya slag av näringsverksamhet och nya tjänster, främja uppkomsten av arbetsplatser och sporra till egna initiativ och driftighet. Avsikten är att finansieringen av enskilda vägar ska ses över i sin hel-

het i samband med totalreformen. Ett mål är också att avskaffa kommunernas vägnämnder. Ett avskaffande av vägnämnderna uppskattas ge årliga besparingar på ca 2–3 miljoner euro. I samband med reformen avgörs vilket organ som framöver kommer att sköta vägnämndernas uppgifter. Propositionen om lagändringen överlämnas till riksdagen under 2017 och lagen avses träda i kraft under 2018.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Ändring av vägtrafiklagen

Ändringen av vägtrafiklagen har bedömts öka de kommunala utgifterna bl.a. på följande sätt: kostnaderna för trafikmärken eller målning av trafikmarkeringar samt skolskjutsar kommer att öka. Ändringen av vägtrafiklagen kan avsevärt öka kommunernas utgifter såvida tjänster i enlighet med transportbalken inte kan tas i bruk. Ibrukttagandet av tjänster enligt transportbalken (konkurrensutsättningar, kombinerade transporter) möjliggör en betydande sparpotential. Propositionen om lagändringen lämnas under 2016 och avses träda i kraft år 2017.

Arbets- och näringsministeriet – åtgärdernas effekter i kommunerna

SPETSPROJEKT: Införande av regionala innovationer och försök

Införandet av regionala innovationer och försök är en åtgärd inom spetsprojektet för att stärka konkurrenskraften och förbättra förutsättningarna för näringsliv och företagande. I syfte att stärka sysselsättningen och konkurrenskraften uppmuntas regionerna till att vara förutseende när det gäller strukturomvandlingar och till en smidig aktivering av en näringspolitik som stöder detta mål. Regionernas näringsstruktur stärks genom en förbättring av förutsättningarna för företagsverksamhet och regionernas förnyelseförmåga. Regionerna utarbetar bredskapsplaner som minskar de negativa effekterna av plötsliga strukturomvandlingssituationer och främjar en snabbare återhämtning inom den regionala ekonomin. Staten ingår dessutom strategiska samarbetsavtal med metropolområdet samt övriga städer och tillväxtkorridorer, där man tillsammans definierar spetsområdena för tillväxten. De valda fokusområdena stöder regeringens strategiska mål.

Beredskapsplanerna har beretts och förmågan att förutse strukturomvandlingar har etablerats i alla regioner under 2016. Strategiska samarbetsavtal görs för åren 2016–2018. Uppföljningen av de regionala innovations- och försöksåtgärderna (resultat och genomslag) görs som en del av regeringens spetsprojektrapportering.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Kommunförsök för att främja sysselsättning

Som en del av verkställigheten av regeringsprogrammet utreddes per pendlingsregion möjligheten att enligt dansk modell överföra ansvaret för arbetskraftsservice, inklusive resurser, från staten till kommunerna i fråga om dem som är svårast att sysselsätta. För utredningen tillsattes en ledningsgrupp och en beredningsgrupp för perioden 1.10–31.12.2015 och till grupperna utsågs representanter från arbets- och näringsministeriet,

finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, Kommunförbundet, kommunerna och arbets- och näringsbyråerna. Utredningen stod klar i mitten av januari 2016 och där föreslås att en överföring av ansvaret för att ordna servicen från staten till kommunerna kunde testas inom några områden. Regeringen drar upp riktlinjerna för eventuella försök våren 2016.

Åren 2012–2015 genomfördes kommunförsök för att främja sysselsättningen där de kommuner som deltog – inom ramen för den gällande lagstiftningen och utan en överföring av ansvaret för att ordna servicen – gavs möjligheten att tillhandahålla service för de svårssysselsatta på nya sätt. Ett mål för försöket var också att stödja verkställigheten av lagen om sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen, vilken trädde i kraft 1.1.2015. Uppföljande studier av försöket färdigställdes våren 2015 och enligt dessa har kommunförsöket öppnat för nya möjligheter till samarbete mellan stat och kommun och till mer omfattande partnerskap när det gäller att främja sysselsättningen. De uppföljande studierna visar att kommunförsöken också har dämpat ökningen av arbetslösheten i försökskommunerna.

Den sektorsövergripande samservicen som främjar sysselsättningen inleddes 2015. I verksamhetsmodellen erbjuder kommunen/kommunerna, arbets- och näringsbyrån och FPA en viss målgrupp av arbetslösa en servicehelhet bestående av arbets- och näringslivstjänster, social- och hälsovårdstjänster samt rehabiliteringstjänster. I syfte att erbjuda sektorsövergripande samservice inrättades och beviljades resurser för 33 nätverk under 2015. Varje nätverk består för kommunen/kommunerna arbets- och näringsbyrån och FPA i nätverkets verksamhetsområde. Samservicen leds av en av kommunerna utsedd person. Klientarbetet inom den sektorsövergripande samservicen startade fullt ut i början av 2016.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Genomförandet av strukturfondsprogrammen under programperioden 2014–2020

Merparten av finansieringen för programperioden 2014–2020 kanaliseras via Finlands strukturfondsprogram Hållbar tillväxt och jobb 2014–2020, som omfattar hela Finland, förutom Åland, som har ett eget program. Dessutom deltar Finland i gränsöverskridande program för regionalt samarbete. Kommunernas förväntas delta i genomförandet av programmen under programperioden 2014–2020.

EU-finansieringen för Finlands strukturfondsprogram under perioden 2014–2020 uppgår till nästan 1,3 miljarder euro. Tillsammans med den nationella medfinansieringen (50 procent) uppgår den offentliga finansieringen till ca 2,6 miljarder euro. Av den nationella medfinansieringen uppgår statens andel till 75 procent och kommunernas och annan offentlig finansiering till 25 procent, dvs. ca 50 miljoner euro per år under programperioden. Av den EU- och statsfinansiering som beviljats redan inledda projekt (3/2016) riktar sig ca 24 procent till projekt som genomförs av kommuner och samkommuner.

För de riksomfattande temana används 10 procent av finansieringen ur Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) och 25 procent av finansieringen ur Europeiska socialfonden (ESF). Av den regionala finansieringen riktas ca 71 procent till östra och norra Finland. Södra och västra Finlands andel är ca 29 procent.

Genom strukturfondsprogrammet genomförs en hållbar stadsutveckling i enlighet med den integrerade regionala strategin 6AIKA – Öppna och smarta tjänster. Den ERUF-finansiering som används för verksamheten uppgår till 39,5 miljoner euro under hela programperioden. Statens och städernas finansieringsandel är lika stor. För verksamheten är det också möjligt att använda ESF-finansiering, och regionerna beslutar själva om dess andel.

Övriga åtgärder

I lagen om utveckling av regionerna och förvaltning av strukturfondsverksamheten (7/2014) och lagen om finansiering av regionutveckling och strukturfondsprojekt (8/2014) görs de ändringar som föranleds av landskapsförvaltningen och bytet av strukturfondsperiod. Syftet med ändringen är att precisera bestämmelserna som gäller regionutvecklingssystemet och beredningen av strukturfondsperioden så att de svarar mot de krav som landskapsförvaltningen ställer på dem samt att göra de ändringar i fråga om förfarandena vid beviljande av stöd som landskapsförvaltningen ger upphov till. Åtgärdernas effekter i kommunerna klarnar i samband med beredningen av regeringens proposition. Besluten bereds åren 2016–2018. Ändringarna träder i kraft fr.o.m. början av 2019.

Social- och hälsovårdsministeriet – åtgärdernas effekter i kommunerna

SPETSPROJEKT: Kundorienterad service

Spetsprojektet innefattar utöver de delprojekt som gäller den sociala tryggheten (basinkomstförsöket, den boendebaserade sociala tryggheten) fyra delprojekt i anslutning till utvecklandet av social- och hälsovårdstjänsterna. I synnerhet delprojektet som gäller egenvården och de elektroniska tjänsterna påverkar kommunernas uppgifter och ekonomi. Projektet tar fram en ny verksamhetsmodell för social- och hälsovårdens basservice.

Modellen ska utgöra basen för de elektroniska välfärdstjänster som erbjuds medborgarna.

De första kommunerna börjar använda systemet i slutet av 2017 och modellen ska kunna tas i bruk på bred front under 2019. Verksamhetsmodellen stöder medborgarnas ansvar för sitt eget välmående och sin hälsa och frigör yrkesmänniskornas arbetstid så att den kan inriktas mer ändamålsenligt än i nuläget. Sett till hela landet uppskattar man kunna åstadkomma besparingar på några tiotals miljoner euro årligen. De närmare effekterna av åtgärden klarnar vartefter beredningen fortskrider.

SPETSPROJEKT: Hälsa och välfärd ska främjas och ojämlikheten bli mindre

Målet för spetsprojektet är att göra (1) sunda levnadsvanor, såsom motion, vanligare och att motverka folksjukdomar, (2) främja mental hälsa och delaktighet samt motverka ensamhet och (3) säkerställa att lösningar som gäller byggnadshälsa är effektiva och sätts

in i rätt tid. Merparten av spetsprojektets resurser fokuseras på att sprida god praxis som befunnits vara effektiv.

För spetsprojektet har reserverats 8 miljoner euro, varav ca 7 miljoner euro anvisas till projektarbetet. Projektmedel torde riktas till organisationer, sakkunniginstitut och specialutredningar, och inte direkt till kommunerna. Under projektperioden kommer spetsprojektet att orsaka en mindre kostnad för kommunerna, ca 0,5–1,0 miljoner euro, under åren 2017–2018. Denna kostnad föranleds huvudsakligen av personalens arbetstid. Spetsprojektet förväntas få effekter i form av en ökning i hälsosamma levnadsvanor samt bättre mental hälsa och ökad delaktighet i utvalda målgrupper. Detta bedöms medföra besparingar för kommunerna i form av bättre arbets- och funktionsförmåga. I fråga om byggnadshälsa stöder det allt starkare kunskapsunderlaget kommunerna att i rätt tid fatta rationella beslut om underhållet av byggnaderna i syfte att uppnå besparingar.

SPETSPROJEKT: Genomförande av programmet för utveckling av barn- och familjetjänster

Spetsprojektet har som mål att genomföra en totalreform av barn- och familjetjänsterna inom ramen för den verksamhetsomgivning som landskapen och den nya kommunen utgör. I och med reformen sätts fokus på förebyggande och för alla gemensamma tjänster samt på tidigt stöd och tidig vård. Inom ramen för utvecklingsprogrammet etableras med tanke på beslutsfattandet och tjänsterna en verksamhetskultur som stärker barnens rättigheter och den vetenskapliga grunden. Utgångspunkten för reformen är barnets rättigheter, familjernas mångformighet, barn- och familjeorientering och starkare resurser för barn, unga och föräldrar.

Det rör sig om en omfattande förändring som gäller många förvaltningsområden och tjänster och som förutsätter en fast nationell styrning och ekonomiska satsningar i omvandlingsskedet. Sammanlagt 40 miljoner euro finns att tillgå för genomförandet av spetsprojektet under åren 2016–2018. Med hjälp av reformen är målet att kostnaderna för korrigerande tjänster (barnskydd och barnskyddsåtgärder som hör under hälso- och sjukvården) år 2025 på det nationella planet ska ha minskat med 10 procent jämfört med nivån år 2014. Strävan är att ökningen av kostnaderna för de korrigerande tjänsterna ska avstanna före år 2019.

SPETSPROJEKT: Hemvården för äldre utvecklas och närståendevården för alla ålderskategorier förbättras

Målet för spetsprojektet är att såväl i fråga om äldre som i fråga om närstående- och familjevårdare utveckla rättvisare och bättre samordnade tjänster som samtidigt dämpar kostnadsökningen. Sammanlagt 30 miljoner euro finns att tillgå för genomförandet av spetsprojektet under åren 2016–2018. Tjänsterna för äldre förnyas i syfte att främja verkställigheten av lagen om stödande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre (den s.k. äldre servicelagen) samt för att avhjälpa olika kvalitetsbrister som undersökningar visat på. Spetsprojektet realiseras såväl med hjälp av startbidrag som genom försök. Effekterna utvärderas i slutet av 2018 och fortsatta riktlinjer dras upp efter det.

SPETSPROJEKT: Vägar in i arbetslivet för partiellt arbetsföra

’Modeller för sysselsättning och delaktighet’ som är ett delprojekt inom projektet ’Vägar in i arbetslivet för partiellt arbetsföra’ har potentiella effekter på den kommunala ekonomin. Målet med projektet är att förnya servicesystemets verksamhetsmodeller och verksamhetskultur så att de bättre än nu stöder sysselsättningen av partiellt arbetsföra och deras delaktighet. Som ett resultat av projektet får de partiellt arbetsföra tillgång till tjänster som motsvarar deras servicebehov, varvid onödig användning av tjänsterna minskar, tjänster sätts in i rätt tid och kostnadseffektiviteten ökar. Med hjälp av nya strukturer och verksamhetsmodeller får man bättre resultat: sysselsättning av och aktiv delaktighet för partiellt arbetsföra personer.

Inom ramen för projektet stimuleras klienternas övergång från socialvårdens tjänster till arbete eller till sysselsättningsstödjande tjänster inom de offentliga arbetskraftstjänsterna. Om projektet blir framgångsrikt minskar det kommunernas kostnader genom att utnyttjandet av socialservice minskar. Inom ramen för projektet reformeras även lagstiftningen för att stödja uppnåendet av ovannämnda mål. Lagreformerna bereds under den tid spetsprojektet pågår och träder i kraft senast i början av 2019. Vilka de närmare effekterna av åtgärden blir för kommunernas del klarnar vartefter beredningen fortskrider.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Hemvård för äldre och veteran tjänster

Enligt regeringsprogrammet anvisas sammanlagt 10 miljoner euro per år för hemvården för äldre och sänkningen av gränserna för krigsveteranernas invaliditetsgrad. För krigsskadeersättningar har reserverats 5,2 miljoner euro under åren 2017–2018 och 4,2 milj. euro under åren 2019–2020. För hemvården för äldre reserveras 4,8 miljoner euro under åren 2017–2018 och 5,8 miljoner euro under åren 2019–2020.

Syftet med att utvidga veteranernas rättigheter med anledning av jubileumsåret för Finlands självständighet är att särskilt uppmärksamma frontveteranerna och deras makor/makar i form av rehabiliteringsförmåner och öppenvårdstjänster som gör det möjligt för dem att bo kvar och klara sig hemma. Målet är att veteranerna med hjälp av mångsidig öppen rehabilitering, hemvård och stödtjänster ska kunna bo hemma så länge som möjligt och att säkerställa att rehabiliteringsanslaget är tillräckligt. Rätten till öppen rehabilitering för en maka/make till en frontveteran utvidgas till att bli densamma som för frontveteranerna själva. Ändringen förbättrar också frontveteranernas möjligheter och vilja att delta i rehabilitering när de kan delta i rehabilitering tillsammans med sin maka/make och under en lika lång period.

Statskontoret styr anslaget till kommunerna och kommunerna ordnar öppna tjänster för frontveteranerna och deras makor/makar. Författningsändringarna görs hösten 2016. Åtgärdernas effekter i kommunerna klarnar i samband med beredningen av regeringens proposition.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Reformen inom specialistsjukvården

Reformministergruppen drog i februari 2016 upp riktlinjer i enlighet med regeringsprogrammet om förnyandet av sjukhusnätverket och jourtjänsterna. Den mest krävande specialistjouren koncentreras till 12 sjukhus. De nuvarande centralsjukhusen fortsätter med sin samjour dygnet runt inom primärvården och den specialiserade sjukvården samt socialvården.

Regeringens proposition om en ändring av hälso- och sjukvårdslagen överlämnas till riksdagen hösten 2016. Efter lagändringen utfärdas de förordningar som träder i kraft fr.o.m. början av 2017.

Via koncentrereringen av sjukhusnätverket är det möjligt att i enlighet med regeringsprogrammet uppnå en besparing i kommunernas utgifter motsvarande 75 miljoner euro år 2017, 100 miljoner euro år 2018, 110 miljoner euro år 2019 och 150 miljoner euro från och med år 2020. Motsvarande minskning i kommunernas statsandelar är -19,1 miljoner euro, -26,0 miljoner euro, -28 miljoner euro och -38,2 miljoner euro.

I enlighet med regeringsprogrammet ska ett incitamentsystem tas i bruk för att dämpa kostnaderna för specialistsjukvården. Incitamentssystemet syftar till att effektivisera verksamheten inom specialistsjukvården, spara in på kostnaderna för specialistsjukvården och totalkostnaderna för social- och hälsovården, påskynda strukturomvandlingar inom hälso- och sjukvården och stödja de mål som uppställts för social- och hälsovårdsreformen. Finansieringen av incitamentsystemet genomförs så att det från kommunernas statsandelar dras bort/avdras en del av anslagen som istället betalas ut i form av incitamentstöd till aktörer som tillhandahåller specialistsjukvård. Minskningen är 100 miljoner euro år 2017, 175 miljoner euro år 2018 och 250 miljoner euro år 2019. Enligt regeringsprogrammet är målet det att incitamentsystemet ska ge en besparing på 200 miljoner euro vid ramperiodens slut.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Utvecklande av närstående- och familjevården

I enlighet med regeringsprogrammet utvecklas familjevården i synnerhet i fråga om vården av äldre och ledighets- och avbytararrangemang för närstående- och familjevårdare utvecklas. Målet är att stödja närstående- och familjevårdarna så att de orkar bättre och på så sätt senarelägga behovet av (dyrare) dygnetruntvård utanför hemmet. Genom att vårdarna får stöd för att orka minskar det övriga servicebehovet för både vårdarnas och vårdtagarnas del. Målet är att förlänga de nuvarande närstående- och familjevårdsrelationerna och därigenom öka deras proportionella andel. Målet är också att befästa familjevården som en del av servicesystemet för äldre- och familjevård.

Regeringens propositioner bereds i början av 2016 och överlämnas i samband med den andra tilläggsbudgeten. Ändringarna är avsedda att träda i kraft 1.7.2016. För utvecklingen av närstående- och familjevården utökas statsandelarna med sammanlagt 90 miljoner euro år 2017 och fr.o.m. år 2018 med 95 miljoner euro årligen. Kommunernas kostnader beräknas minska med 120 miljoner euro år 2017, 155 miljoner euro år 2018, 180 miljoner euro år 2019 och 220 miljoner euro år 2020.

Motsvarande minskning i kommunernas statsandelar är -31 miljoner euro, -40 miljoner euro, -46 miljoner euro och -56 miljoner euro.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Genomgång av personaldimensioneringen inom äldreomsorgen

Dimensioneringen av personalen inom äldreomsorgen ses över i serviceboenden med hel- dygnsvård och äldreomsorg och äldreomsorg. Social- och hälsovårdsministeriets och Finlands Kommunförbunds kvalitetsrekommendation ändras så att det absoluta minimiantalet vårdare är 0,40 vårdare/klient i stället för tidigare 0,50. Ändringen förväntas minska kommunernas utgifter med 25 miljoner euro år 2017, 50 miljoner euro år 2018 och 70 miljoner om året från och med år 2019. Statsandelen minskas i motsvarande grad med 6,4 miljoner euro år 2017, 12,86 miljoner euro år 2018 och 18,0 miljoner euro om året från och med år 2019.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Höjning av klientavgifterna inom social- och hälsovården

Andelen av den totala finansieringen av social- och hälsovårdstjänster som täcks av de avgifter som tas ut av brukarna har minskat en aning under de senaste åren. Klientavgifternas andel av finansieringen av driftskostnaderna för den kommunala sektorns social- och hälsovårdsväsende uppgick år 2013 till 1,3 miljarder euro eller 6 procent. Klientavgifternas andel varierar per tjänsteslag. I fråga om hälsovårdscentralernas munhalsvård och institutionsvården för äldre är andelen cirka en femtedel, i fråga om den övriga primärvården i genomsnitt sex och inom specialistsjukvården mindre än fyra procent.

Social- och hälsovårdens klientavgifter indexjusteras vartannat år. Den senaste indexjusteringen gjordes i början av 2016. Höjningarna till följd av indexjusteringarna av klientavgifterna ger kommunerna en del inkomster. I enlighet med regeringsprogrammet höjdes klientavgifterna för social- och hälsovårdstjänster från och med början av 2016. Målet för höjningen var att öka kommunernas inkomster från klientavgifterna med 150 miljoner euro, men år 2016 förblev kommunernas och samkommunernas avgiftshöjningar mindre än så. Avgiftshöjningarna inverkar inte på kommunernas statsandelar.

Miljöministeriet – åtgärdernas effekter i kommunerna

ÖVRIG ÅTGÄRD: Bioekonomi och rena lösningar

Enligt regeringsprogrammet ska avfallslagen ändras så att kommunernas ensamrätt enligt lagen ska vara begränsad till avfall från bosättning, dock med beaktande av regionala särdrag.

Miljöministeriet har inlett en konsekvensbedömning om konsekvenserna av ändringen av ansvarsfördelningen, bl.a. vad gäller iakttagandet av prioriteringsordningen, säkerställandet av en tillräcklig och mångsidig infrastruktur för avfallshanteringen, tryggheten av tillgången på avfallshanteringstjänster och av tjänsternas kontinuitet, kommunalekonomin samt främjandet av företagsverksamhet och innovationer inom avfallsbranschen. Konsekvensbedömningen blir klar våren 2016 varefter nödvändiga ändringar i avfallslagen bereds.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Förnyande av MBT-avtalen mellan staten och kommunerna

Genom denna åtgärd enligt regeringsprogrammet förbättras samordningen av samhällsstrukturen och trafiksystemet så att det skapas förutsättningar för en betydande ökning av tomtutbudet och bostadsproduktionen och därigenom för stärkande av regionernas konkurrenskraft. Samtidigt skapas det utvecklingsplattformar för mångsidigare bostadsproduktion och för genomförandet av ny trafikpolitik. I beredningen av avtalet deltar från statens sida miljöministeriet, kommunikationsministeriet, arbets- och näringsministeriet, finansministeriet, Trafikverket, ARA och närings-, trafik- och miljöcentralen samt kommunerna i stadsregionerna i fråga, när det gäller Helsingforsregionen deltar även HRT. Målet är att få avtalsförhandlingarna för åren 2016–2019 avklarade i slutet av april så att avtalsutfästelserna kunde verifieras i april–maj. Statens stöd till de kommuner som är med i avtalet hänför sig till utvecklande av trafiksystemet och främjande av bostadsproduktionen. Avsikten är att statsrådet ska fatta ett gemensamt principbeslut om de avtal som ingår i spetsprojektet.

Trafikprojekt om vilka beslut fattats under regeringens ramförhandlingar

Ban- och vägprojekt

Med hjälp av vägprojektet riksväg 4 Uleåborg–Kemi förbättras trafiksäkerheten och smidigheten på sträckan samt minskas trafikstockningarna kring Uleåborg. Med hjälp av projektet förbättras även driftssäkerheten för näringslivets transporter. Projektets totalkostnader uppgår till 155 miljoner euro (125 miljoner euro är statens finansieringsandel, dessutom kommer 30 miljoner euro från regionerna). Byggandet kan inledas omedelbart.

Målet för projektet riksväg 5 S:t Michel–Juva är att göra gods- och persontrafiken mer smidig och funktionssäker samt att förbättra trafiksäkerheten. Projektet möjliggör också ny markanvändning. Projektets totala kostnader uppgår till 121 miljoner euro (kommunernas andel har ännu inte förhandlats fram). Projektet kan inledas så gott som genast.

Genom projektet riksväg 12 Lahtis södra ringväg förbättras smidigheten i trafiken och trafiksäkerheten. Projektet minskar på ett väsentligt sätt olägenheterna med den nuvarande vägen och främjar utvecklingen av markanvändningen och näringslivet i hela Lahtisregionen. Projektets totalkostnader uppgår till 275 miljoner euro (198 miljoner euro är statens finansieringsandel, dessutom 77 miljoner euro från regionerna). Byggandet kan påbörjas tidigast våren 2017.

Banprojekt

Staten beviljade ett bidrag på 84 miljoner euro för byggandet av Spårjokern. Den totala kostnaden för projektet är 275 miljoner euro. Spårjokern är en snabbspårväg mellan Östra centrum i Helsingfors och Kägeludden i Esbo. Spårjokern underlättar den tvärgående kollektivtrafiken i huvudstadsregionen och möjliggör 60 000 nya bostäder. Något beslut om att bygga Spårjokern har ännu inte fattats och det finns inga uppgifter om tidtabellen för detta projekt.

Staten beviljade ett bidrag på 71 miljoner euro för byggandet av en spårväg i Tammerfors. Den totala kostnaden för projektet är 250 miljoner euro. Målet är att ge den växande staden en tätare struktur med hjälp av effektiva kollektivtrafiklösningar. Projektet möjliggör byggandet av 46 000 nya bostäder i närheten av spårvägen före år 2040.

Byggandet kan inledas år 2017. Stadens beslut om byggandet fattas hösten 2016.

Samarbete mellan staten och stadsregionerna

Tillsammans med stadsregionerna förhandlar staten fram intentionsavtal rörande markanvändning, boende och trafik. Genom dessa MBT-avtal ökas samarbetet mellan staten och stadsregionerna. Som ett villkor för genomförandet av stora infrastrukturprojekt i tillväxtcentra förutsätter staten att städerna ökar sin produktion av tomter och bostäder. Statsrådets principbeslut om MBT-avtalen fattas under vårens lopp. Med hjälp av dessa avtal främjas även uppkomsten av informationsbaserade trafiktjänster.

I planen för de offentliga finanserna beviljades 40 miljoner euro för att finansiera de fortsatta planerna på en snabb banförbindelse mellan Helsingfors och Åbo. En ny snabb järnvägsförbindelse skulle öka pendlingsradien.

5 Utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin och genomförandet av finansieringsprincipen

Exempel och centrala iakttagelser:

- Utsikterna för den kommunala ekonomin är dystra. Pressen på att öka omkostnaderna kommer fortfarande att vara stor under de närmaste åren eftersom servicebehovet växer till följd av den åldrande befolkningen, den ökade invandringen och den dåliga situationen på arbetsmarknaden.
- Det uppskattas att skuldsättningen inom den kommunala ekonomin fortsätter i snabb takt och lånestocken ökar till över 23 miljarder euro fram till 2020.
- Den viktigaste iakttagelsen när man jämför kommunstorleksgrupper är att det alltså finns stora skillnader mellan de olika kommunerna. Det största trycket på att höja inkomstskattesatsen under ramperioden finns i kommunstorleksgrupper med färre än 6 000 invånare. Under ramperioden ökar trycket på att höja skattesatsen avsevärt även i kommunstorleksgrupper med 6 000–10 000 och 10 000–20 000 invånare.
- Enligt utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin kommer antalet kommuner med ett negativt årsbidrag år 2018 att stiga till över 30. De kommuner som uppvisar ett negativt årsbidrag är i regel mindre än genomsnittet.
- Kommunernas situation med avseende på saldot i den kommunala ekonomin kommer att bli sämre från och med 2018. Enligt prognoserna kommer det i slutet av granskningsperioden i cirka 40 procent av kommunerna att finnas ett tryck på att höja inkomstskattesatsen med över 3 procentenheter för att uppnå finansiell balans.

I detta kapitel beskrivs utsikterna för den kommunala ekonomin 2017–2020 utifrån kalkylen över utgiftstrycket för den kommunala ekonomin. Finansministeriets ekonomiska avdelning har utarbetat en utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin både enligt nationalräkenskaperna och enligt kommunernas räkenskaper så att prognoserna är överensstämmande. I utvecklingsprognosen har åtgärderna i planen för de offentliga finanserna beaktats. I detta kapitel beskrivs dessutom effekterna av statens åtgärder enligt kommunstorleksgrupp samt genomförandet av finansieringsprincipen.

5.1 Utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin

Utsikterna för den kommunala ekonomin är dystra. Pressen på att öka omkostnaderna kommer fortfarande att vara stor under de närmaste åren eftersom servicebehovet växer till följd av den åldrande befolkningen, den ökade invandringen och den dåliga situationen på arbetsmarknaden. Men på grund av den långsamma ekonomiska tillväxten ökar kommunernas intäkter långsamt. Kommunernas och samkommunernas anpassningsåtgärder stärker däremot den kommunala ekonomin detta år. De åtgärder i regeringsprogrammet som syftar till att stärka den kommunala ekonomin håller det sammanlagda resultatet för räkenskapsperioden för den kommunala ekonomin någotsånär i balans även under de närmaste åren. Utan strukturella reformer som dämpar utgiftstrycket kommer räkenskapsperiodens resultat emellertid att uppvisa ett underskott vid årtiondets slut. Enligt hållbarhetsberäkningen fortsätter skuldsättningen inom den kommunala ekonomin i snabb takt och lånestocken ökar till över 23 miljarder euro fram till 2020.

Den utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin för perioden 2017–2020 som presenteras i tabell 2 har gjorts som en hållbarhetsberäkning där man utöver den allmänna ekonomiska utvecklingen och befolkningsutvecklingen endast har beaktat sådana åtgärder som redan ingår i planen för de offentliga finanserna och som påverkar den kommunala ekonomin. Prognosen innehåller inte kommunernas och samkommunernas egna anpassningsåtgärder eller kommunalskattehöjningar under åren 2016–2020.

Tabell 2. Den kommunala ekonomins utveckling 2015–2020 enligt kommunernas bokföring, md euro, gängse priser

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Resultatbildningen						
1. Verksamhetsbidrag	-27,7	-28,1	-28,1	-28,9	-29,7	-30,6
2. Skatteinkomster	21,8	21,7	22,1	22,7	23,3	24,0
3. Statsandelar, driftsekonomin	8,2	8,8	8,8	8,8	8,7	8,7
4. Finansiella intäkter och kostnader, netto	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1
5. Årsbidrag	2,6	2,7	3,0	2,9	2,5	2,3
6. Avskrivningar	-2,6	-2,7	-2,8	-2,9	-3,0	-3,1
7. Extraordinära poster, netto	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
8. Räkenskapsperiodens resultat	0,3	0,3	0,4	0,2	-0,3	-0,6
Finansiering						
9. Årsbidrag	2,6	2,7	3,0	2,9	2,5	2,3
10. Extraordinära poster	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
11. Korrektivposter till internt tillförda medel	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
12. Intern finansiering, netto	2,3	2,4	2,7	2,6	2,2	2,0
13. Investeringar i anläggningstillgångar	-4,3	-4,5	-4,6	-4,6	-4,7	-4,7
14. Finansieringsandelar och försäljningsinkomster	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
15. Investeringar, netto	-3,3	-3,5	-3,6	-3,6	-3,7	-3,7
16. Finansieringsbehov (intern finansiering - investeringar)	-1,0	-1,0	-0,9	-1,0	-1,4	-1,7
17. Lånestock	17,0	18,1	19,0	20,1	21,6	23,3
18. Likvida medel	5,1	5,1	5,0	5,1	5,1	5,1
19. Lånestock - likvida medel	12,0	13,1	14,0	15,0	16,5	18,2

Under de senaste åren har kommunerna och samkommunerna effektiviserat sin verksamhet och framgångsrikt stävjat ökningen av omkostnaderna. Trots det kärva ekonomiska läget och utgiftstrycket har ökningen av omkostnaderna varit mycket måttfull. I utvecklingsprognosen uppskattas kommunerna och samkommunerna fortsätta anpassningen av sina utgifter med drygt 200 miljoner euro detta år.

Regeringen gjorde det i början av året möjligt för kommunerna att sanera sin ekonomi även genom att öka sina inkomster från avgifter. Tills vidare har flera kommuner och samkommuner dock beslutat att avstå från de höjningar av social- och hälsovårdsavgifter som fastställts i regeringsprogrammet. Utifrån budgetarna för 2016 ser kommunernas egna anpassningsåtgärder i stället ut att fokusera på åtgärder som begränsar ökningen av utgifterna. I utvecklingsprognosen uppskattas de höjda avgifterna öka kommunernas inkomster från avgifter med ca 100 miljoner euro detta år.

Ökningen av kommunernas skatteinkomster blir dämpad under de närmaste åren på grund av de svaga ekonomiska utsikterna. Kommunernas sammanlagda skatteinkomster minskar även på grund av att den tidsbundna höjningen av kommunernas utdelning av samfundsskatten avslutas 2016. Den genomsnittliga kommunalskattesatsen steg endast något i början av året, det var nämligen endast 45 kommuner som tog till en höjning av kommunalskattesatsen för att sanera sin ekonomi. Höjningarna av kommunalskattesatsen beräknas öka kommunernas skatteinkomster med cirka 40 miljoner euro. Fastighetsskattehöjningarna i enlighet med regeringsprogrammet ökar stegvis intäkterna av fastighetsskatten med sammanlagt 100 miljoner euro 2016–2019.

Ökningen av statsandelen föranleds detta år av en justering i kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna, där de kalkylmässiga kostnaderna justeras så att de motsvarar de faktiska kostnaderna samt av kompensation till kommunerna för ändringar i skattegrunden. Ökningen av statsandelarna bromsas upp av de anpassningsåtgärder som ingår i regeringsprogrammet, inberäknat frysningen av statsandelsindexet 2016–2019. Även de tidigare beslutade nedskärningarna i statsandelarna, som utgör en del av anpassningsåtgärderna inom statsfinanserna, gör att statsandelarna minskar med sammanlagt 90 miljoner euro 2016 och 2017. Även den tilltagande invandringen ökar statsandelarna eftersom staten betalar ersättning till kommunerna för kostnader till följd av invandringen.

Nettoinvesteringarna inom den kommunala ekonomin har ökat kraftigt under en längre tid, men under de senaste åren verkar ökningen ha stabiliserats. Under de närmaste åren uppskattas investeringarna emellertid hålla sig på en hög nivå eftersom utvidgningen av servicenätet och infrastrukturen i synnerhet i tillväxtcentrumen alltjämt kräver betydande investeringar. Eftersom inkomsterna inom driftsekonomin inte räcker till för att täcka nettoinvesteringarna, blir kommunerna tvungna att finansiera sina investeringar med krediter. På grund av det kärva ekonomiska läget och den ökande länestocken blir kommunerna också tvungna att prioritera sina investeringsobjekt.

Trots de omfattande anpassningsåtgärder som drabbar den kommunala ekonomin visar kassaflödet i fråga om verksamhet och investeringar som avspeglar behovet av upplåning inom den kommunala ekonomin ett klart underskott. Om inte nya åtgärder som stärker den kommunala ekonomin vidtas, kommer även underskottet i hållbarhetsberäkningen att öka igen mot slutet av årtiondet. För att obalansen mellan inkomster och utgifter ska kunna

korrigeras förutsätts att social- och hälsovårdsreformen genomförs och att åtgärder i syfte att minska kommunernas utgifter och skyldigheter genomförs. Kommunerna bör också fortsätta med sina egna åtgärder för att stärka den kommunala ekonomin. Om inte strukturella reformer som dämpar utgiftstrycket genomförs, kommer det att uppstå ett mycket stort tryck på en höjning av kommunalskattesatsen under de närmaste åren.

Kommunernas utgifter

I tabell 3 åskådliggörs utvecklingen av de kommunala utgifterna enligt kalkylen över utgiftstrycket fram till 2020. Uppgifterna för 2015 grundar sig på kommunernas och samkommunernas preliminära bokslutsuppgifter.

Tabell 3. Kommunernas och samkommunernas utgifter 2015–2020, md euro, gängse priser¹

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. Omkostnader	38,2	38,7	38,5	39,4	40,5	41,7
Löneutgifter	21,0	21,0	21,1	21,4	21,6	22,0
Löner	16,2	16,2	16,3	16,5	16,7	16,9
Övriga personalutgifter	4,8	4,8	4,8	4,9	5,0	5,0
Köp	13,5	13,9	14,5	15,2	16,0	16,8
Understöd	2,8	2,8	2,0	2,0	2,0	2,0
Övriga omkostnader	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
2. Inkomster av verksamheten	10,5	10,6	10,5	10,7	10,9	11,2
3. Verksamhetsbidrag (=2-1)	-27,7	-28,1	-28,0	-28,8	-29,6	-30,5
4. Ränteutgifter, brutto	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5
5. Investeringar, brutto	4,3	4,5	4,6	4,7	4,8	4,8
6. Bruttoutgifter (1+4+5)	42,8	43,5	43,5	44,5	45,7	46,9
7. Bruttonationalprodukt, md euro	207,2	210,6	215,4	221,1	227,6	234,5
8. Omkostnader, % av BNP	18,4	18,4	17,9	17,8	17,8	17,8
9. Bruttoutgifter, % av BNP	20,6	20,6	20,2	20,1	20,1	20,0
10. Inkomster totalt, % av BNP	20,3	20,3	19,9	19,8	19,6	19,5
11. Inkomster av verksamheten, % av omkostnaderna	27,5	27,4	27,2	27,1	27,0	26,9
Antalet anställda inom kommunsektorn, 1 000 personer	422	419	419	419	419	419

¹ Kommunernas och samkommunernas sammanlagda omkostnader och inkomster av verksamheten för 2015 minskade i och med att de affärsverk och yrkeshögskolor som bolagiserades 2014 inte längre omfattas av granskningen i kommunekonomiprogrammet.

Kommunerna och samkommunerna fortsätter med sina åtgärder för att begränsa ökningen av utgifterna. När det gäller personalkostnader genomförs anpassningsåtgärderna i allmänhet så att man utnyttjar naturliga avgångar. Personalomsättningen inom den kommunala sektorn ger goda möjligheter till detta, eftersom Kommunernas pensionsförsäkring har uppskattat att sammanlagt ca 18 000 kommunalt anställda per år kommer att gå i pension under de närmaste åren. Precis som under de senaste åren är målet att undvika permitteringar och uppsägningar.

I det kärva ekonomiska läget försöker kommunerna spara även när det gäller anskaffningar. Ökningen av inköp av tjänster och material bromsas i år fortfarande upp av den måttliga prisutvecklingen. I hållbarhetsberäkningen ökas inköpsutgifterna av den ökade efterfrågan på kommunala tjänster till följd av den åldrande befolkningen.

Ökningen av omkostnaderna bromsas under 2016–2020 också upp av regeringsprogrammets anpassningsåtgärder för den kommunala ekonomin. I utvecklingsprognosen minskar åtgärderna enligt bilaga 6 till regeringsprogrammet omkostnaderna med sammanlagt knappt 800 miljoner euro på 2020 års nivå. En del av anpassningsåtgärderna enligt bilaga 6 har ännu inte preciserats och har därför inte tagits med i utvecklingsprognosen. Åtgärderna uppskattas stärka den kommunala ekonomin med sammanlagt drygt 200 miljoner euro på 2020 års nivå.

Frysningen av folkpensionsindex enligt regeringsprogrammet dämpar ökningen av kommunernas utgifter för understöd fram till 2019. Kommunernas utgifter för arbetsmarknadsstöd och utkomststöd ökar dock ännu i år på grund av den dåliga situationen på arbetsmarknaden och den ökade långtidsarbetslösheten. Den höga strukturella arbetslösheten och matchningsproblemen på arbetsmarknaden bromsar upp minskningen av kommunernas utgifter för arbetsmarknadsstöd också när ekonomin börjar växa.

Överföringen av utbetalningen av det grundläggande utkomststödet till FPA minskar kommunernas omkostnader, inkomster av verksamheten och statsandelar under 2017. Överföringen av utbetalningen minskar de understöd som kommunerna betalar ut med ca 700 miljoner euro. Samtidigt minskar inkomsterna av verksamheten, eftersom det statsbidrag som tidigare anvisats för finansieringen av det grundläggande utkomststödet faller bort. Kommunernas andel av kostnaderna för det grundläggande utkomststödet beaktas i fortsättningen genom en minskning av statsandelen för kommunal basservice. Reformen beräknas å ena sidan minska kommunernas administrativa utgifter, å andra sidan öka kostnaderna för utkomststödet genom att underutnyttjandet av stödet minskar. Reformen innebär således att den kommunala ekonomin försvagas något.

Kommunernas skatteinkomster

Av kommunernas skatteinkomster är i genomsnitt 86 procent kommunalskatt, ca 6 procent samfundsskatt och ca 8 procent fastighetsskatt. År 2016 uppgår kommunernas skatteinkomster enligt prognosen till 21,73 miljarder euro. Under 2017–2020 uppskattas skatteinkomsterna öka med i genomsnitt ca 2,5 procent årligen, långsammare i början av perioden och snabbare mot slutet.

I tabell 4 presenteras den faktiska utvecklingen av kommunernas skatteinkomster (bokslutsuppgifter från 2014) och prognos för 2015–2020. Fr.o.m. 2017 tillämpas skattesatserna för 2016 i prognoserna. I övrigt har inkomstprognoserna beaktat alla kända ändringar av beskattningsgrunderna för respektive skatteår och den förutspådda utvecklingen av skattebaserna.

Eftersom kommunalskatten står för en stor del av kommunernas skatteinkomster är det ändringen i de skattepliktiga förvärvsinkomsterna som styr hur kommunernas inkomster utvecklas. De utbetalda lönernas andel av kommunalskattebasen är ca 66 procent, pensio-

nernas andel ca 24 procent och andelen för övriga inkomster, bl.a. för dagpenningen, ca 10 procent. Den åldrande befolkningen påverkar också kommunernas skattebas. Pensionsinkomsterna ökar dubbelt snabbare än lönerna under ramperioden, vilket även inverkar på i vilken takt kommunalskatten ökar.

I det följande behandlas kommunernas skatteinkomster under ramperioden enligt skatteslag. Texten hänvisar till siffrorna i tabellen. I uppskattningarna av skatteintäkter ingår alla ändringar i beskattningsgrunderna som den sittande regeringen och de tidigare regeringarna har beslutat genomföra under ramperioden. I enlighet med regeringsprogrammet kompenseras kommunerna enligt nettobelopp för de förändringar i skatteinkomsterna som ändringar i beskattningsgrunderna medför.

A. Kommunalskatt

Intäkterna av kommunalskatten uppskattas vara ca 18,74 miljarder euro 2016. Under ramperioden uppskattas skatteintäkterna öka med i genomsnitt 2,4 procent per år, långsammare i början och snabbare under de sista åren.

Kommunalskattebasen minskar till följd av regeringens beslut om nedskärning av de stöd som är bundna till FP-index år 2017 och frysning av index under 2018–2019. Skattebasen minskar, men det gör också de pensionsinkomstsvdrag i kommunalskatten som är bundna till full folkpension. Den sammantagna effekten av indexnedskärningen och det minskade pensionsinkomstsvdraget är att intäkterna av kommunalskatten ökar med ca 19 miljarder euro 2017. Eftersom ändringarna i indexeffekterna inte är ändringar i beskattningsgrunderna påverkar åtgärden inte kompensationen för bortfall av skatteinkomster till kommunerna.

Ändringar i beskattningsgrunderna är däremot de indexjusteringar motsvarande den höjda inkomstnivån eller inflationen som görs årligen 2017–2019 i enlighet med regeringens beslut. Kommunerna kompenseras således för bortfall av kommunalskatt som beror på indexjusteringarna. Den justering för 2017 som kompenserar för höjningen av konsumentprisindex minskar intäkterna av kommunalskatten med 72 miljoner euro, som kompenseras till kommunerna genom statsandelar.

Utöver vad den tidigare regeringen beslutat fortsätter inskränkningen av rätten till ränteavdrag för bolån så att den avdragsgilla delen av räntorna minskar med 10 procentenheter per år från nuvarande 55 procent till 25 procent före 2019. Nedskärningen av skattestödet ökar kommunernas skatteinkomster med ca 14 miljoner euro årligen.

Intäkterna av kommunalskatten påverkas också av att hushållsavdraget höjs med 30 miljoner vid ingången av 2017. Det ökade skattestödet minskar kommunernas skatteinkomster med ca 10 miljoner.

Intäkterna av kommunalskatten minskar också till följd av företagaravdraget, som tillämpas fr.o.m. skatteåret 2017. Ett företagaravdrag på 5 procent från den beskattningsbara inkomsten införs för rörelseidkare och yrkesutövare, idkare av jord- eller skogsbruk eller renhushållning och närings- och beskattningssammanslutningar. Detta stöd via beskattningen minskar intäkterna av kommunalskatten med uppskattningsvis ca 55 miljarder euro 2017.

Det temporära barnavdraget slopas 2017, vilket ökar intäkterna från kommunalskatten fr.o.m. 2018. År 2018 är effekten av det slopade avdraget 38 miljoner euro.

De pågående förhandlingarna om samhällsfördraget kan dessutom orsaka förändringar i intäkterna av kommunalskatten under ramperioden. Om fördraget godkänns i en form som motsvarar förhandlingsresultatet med centralorganisationerna kommer arbetsgivarernas socialskyddsavgifter att sänkas och löntagarnas att höjas på motsvarande sätt. Eftersom löntagarnas lagstadgade socialskyddsavgifter är avdragsgilla i beskattningen minskar intäkterna av kommunalskatten till denna del. Fördraget påverkar också lönerna och arbetstiden, men dessa förändringar har ännu inte beaktats i uppskattningen av intäkterna i tabell 4.

B. Samfundsskatt

Kommunernas intäkter från samfundsskatten beräknas uppgå till 1,32 miljarder euro 2016. Samfundsskatten minskar med nästan 20 procent jämfört med 2015. Den kraftiga minskningen beror på att den höjning av samfundsskatteandelen med 5 procentenheter som kommunerna fått som tidsbegränsat stöd upphör 2016. Intäkterna från samfundsskatten förutspås minska med ytterligare en procent under 2017. Skatteutfallet minskar i och med att skattelättnaderna för investeringsfrämjande medel slopas. Ännu år 2016 kompenserades kommunerna för bortfall av skatteintäkter på grund av slopandet i form av en högre utdelning av samfundsskatten.

Regeringen har inte föreslagit några ändringar i samfundsskatten. Under prognosperioden 2018–2020 beräknas skatteintäkterna öka med i genomsnitt 5 procent årligen. Om arbetsmarknadsparterna når ett avtal och samhällsfördraget träder i kraft ökar intäkterna av samfundsskatten mer än beräknat, eftersom arbetsgivarernas avdragsgilla lönebikostnader minskar för sysselsättande företag.

C. Fastighetsskatt

Intäkterna av fastighetsskatten är ca 1,67 miljarder euro 2016. Under ramperioden beräknas skatteintäkterna öka med i genomsnitt 3,2 årligen. Enligt regeringsprogrammet ska fastighetsskatten höjas under regeringsperioden så att skatteintäkterna ökar med sammanlagt 100 miljoner euro.

År 2016 gavs kommunerna möjlighet att fastställa en 1,00 procent högre fastighetsskattesats för byggnader som används för annat ändamål än stadigvarande boende än skattesatsen för byggnader som används för stadigvarande boende, mot tidigare 0,60 procent. Dessutom höjdes den övre gränsen för fastighetsskattesatsen för kraftverksbyggnader och kraftverkskonstruktioner från 2,85 procent till 3,10 procent. Samtidigt höjdes också den övre gränsen för skattesatsen för obebyggda byggplatser från 3,00 procent till 4,00 procent.

År 2017 höjs intervallet för den allmänna fastighetsskattesatsen från 0,80–1,55 procent till 0,86–1,80 procent och intervallet för skattesatsen för byggnader som används för stadigvarande boende från 0,37–0,80 procent till 0,39–0,90 procent.

Man har ännu inte preciserat hur höjningarna för 2018–2019 ska genomföras. Genom höjningarna eftersträvas ytterligare intäkter på sammanlagt 50 miljoner euro.

Projektet för utveckling av fastighetsbeskattningen pågår fortfarande. Nästa steg är att förnya värderingsmetoderna, och beskattningsvärdena enligt det nya systemet ska enligt preliminära bedömningar tas i bruk i fastighetsbeskattningen för 2019.

Figur 4. Tabell 4. Kommunernas skatteinkomster 2015–2020, mn euro

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Kommunalskatt	18524	18737	19037	19501	20024	20622
Samfundsskatt	1641	1321	1310	1381	1446	1515
Fastighetsskatt	1603	1672	1737	1802	1857	1894
Skatteinkomster sammanlagt	21769	21730	22084	22684	23327	24031
Skatteinkomster, % av BNP	10,5	10,3	10,3	10,3	10,3	10,2
Förändring, %						
Kommunalskatt	1,8	1,1	1,6	2,4	2,7	3,0
Samfundsskatt	11,7	-19,5	-0,8	5,4	4,7	4,8
Fastighetsskatt	6,1	4,3	3,9	3,7	3,1	2,0
Skatteinkomster sammanlagt	2,8	-0,2	1,6	2,7	2,8	3,0
Kommunal skattesats, i genomsnitt	19,83	19,87	19,87	19,87	19,87	19,87
Samfundsskattesats	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Kommunernas andel av samfundsskatten, %	36,87	30,92	30,34	30,34	30,34	30,34

Kommunernas statsbidrag

Statsbidragen till kommunerna 2017 uppgår till ca 10,8 miljarder euro, och de minskar till 10,6 miljarder euro 2019. Den beräknade utvecklingen av statsbidragen till kommunerna beskrivs i kommuneekonomiprogrammets kapitel 3.1 och bilaga 2.

5.2 Trycket på att anpassa ekonomin, enligt kommunstorleksgrupp

Trycket på att anpassa ekonomin är störst i de minsta kommunerna

I programmet för kommunernas ekonomi enligt den nya kommunallagen granskas förändringarna i kommunernas finansiella ställning både med beaktande av utvecklingen i hela landet och enligt kommunstorleksgrupp. Kalkylerna grundar sig på kommunspecifika uppskattningar av utvecklingen av ekonomin i framtiden. Den finansiella balansen beskrivs med begreppet verksamhetens och investeringarnas kassaflöde. Enklare uttryckt anger nyckeltalet ett tryck på att öka lånestocken (negativt nyckeltal) eller en möjlighet till t.ex. låneamorteringar (positivt nyckeltal).

I tabell 5–7 presenteras den finansiella ställningen enligt kommunstorleksgrupp och två tillvägagångssätt för att uppnå finansiell balans (tryck på att öka lånestocken eller höja inkomstskattesatsen). Uppskattningen baserar sig på kommunspecifika uppskattningar av utvecklingen av skatteinkomster och statsandelar, utjämnings av statsandelarna på basis av skatteinkomster samt finansiella intäkter och kostnader. Verksamhetsbidraget för alla kommuner bildas utifrån den procentuella förändringen i det uppskattade genomsnittliga verksamhetsbidraget för hela landet. Uppskattningen av investeringarna grundar sig också på de uppgifter i budgetar och planer som kommunerna har lämnat. De kommunala skattesatserna har inte ändrats. Samkommunerna ingår inte i prognosmodellen.

Tabell 5. Uppskattning av kommunernas beräknade avvikelser från finansiell balans (verksamhetens och investeringarnas kassaflöde) **enligt kommunstorleksgrupp, mn euro och euro/invånare**

Toiminnan ja investointien rahavirta (milj. €)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	(€/as)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
> 100 000 inv., tot. inv. och kommuner = 2 065 893 inv. och 9 kommuner	-394,2	-428,7	-421,2	-537,8	-619,8	-658,8	> 100 000 inv.	-191	-208	-204	-260	-300	-319
40 001–100 000 inv., 1 013 402 inv. och 17 kommuner	-96,8	-59,1	-54,1	-66,5	-151,3	-217,0	40 001 – 100 000 inv.	-96	-58	-53	-66	-149	-214
20 001 – 40 000 inv., 806 196 inv. och 29 kommuner	-244,4	-174,4	-170,7	-152,7	-233,1	-285,2	20 001 – 40 000 inv.	-303	-216	-212	-189	-289	-354
10 001 – 20 000 inv., 666 361 inv. och 46 kommuner	-161,6	-128,4	-125,3	-141,3	-204,7	-266,1	10 001 – 20 000 inv.	-242	-193	-188	-212	-307	-399
66 001 – 10 000 inv., 432 914 inv. och 55 kommuner	-65,6	-47,0	-51,8	-82,9	-126,7	-175,1	6 001 – 10 000 inv.	-151	-109	-120	-191	-293	-404
< 6 000 inv., 458 071 inv. och 141 kommuner	-80,2	-101,3	-100,6	-149,5	-210,3	-277,9	< 6 000 inv.	-175	-221	-220	-326	-459	-607
Fastlandsfinlands kommuner sammanlagt	-1 042,7	-939,0	-923,8	-1 130,7	-1 546,0	-1 879,9		-192	-173	-170	-208	-284	-345

Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde (den finansiella balansen) varierar stort mellan kommungrupperna, men läget ser ut att bli svårare vid mindre kommunstorlekar. Under ramåren är det kommuner med färre än 6 000 invånare som har det svårast. Även i kommunstorleksgruppen med färre än 20 000 invånare försämras situationen avsevärt. De kommuner som kommer närmast finansiell balans under granskningsperioden är de som har mellan 40 000 och 100 000 invånare. Orsaken till den finansiella obalansen i kommuner med litet invånarantal ser ut att vara stora utgifter och investeringar, eftersom skattefinansieringen (skatteinkomster + statsandelar) ökar mindre i dessa (euro/invånare) än i de kommuner som har fler invånare.

Tabell 6. Uppskattning av kommunernas beräknade avvikelser från finansiell balans (verksamhetens och investeringarnas kassaflöde) och hur den hanteras med förändringar i lånestocken, enligt kommunstorleksgrupp

Förändring i lånestocken (€/invånare)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
> 100 000 inv., 2 065 893 inv. och 9 kommuner	191	208	204	260	300	319
40 001 – 100 000 inv., 1 013 402 inv. och 17 kommuner	96	58	53	66	149	214
20 001 – 40 000 inv., 806 196 inv. och 29 kommuner	303	216	212	189	289	354
10 001 – 20 000 inv., 666 361 inv. och 46 kommuner	242	193	188	212	307	399
6 001 – 10 000 inv., 432 914 inv. och 55 kommuner	151	109	120	191	293	404
< 6 000 inv., 458 071 inv. och 141 kommuner	175	221	220	326	459	607
Fastlandsfinlands kommuner sammanlagt	192	173	170	208	284	345

Verksamhetens och investeringarnas svaga kassaflöde märks i alla kommunstorleksgrupper som ett tryck på att öka lånestocken. Lånestocken verkar öka mest i kommunstorleksgrupper med färre än 20 000 invånare, mest i kommunstorleksgrupper med färre än 6 000 invånare. Räknat i euro kommer de stora kommunernas andel av kommunernas lånestock dock att öka, men i kommuner med färre än 6 000 invånare blir lånestocken (euro/invånare) högre i slutet av granskningsperioden.

Tabell 7. Uppskattning av kommunernas beräknade avvikelser från finansiell balans (verksamhetens och investeringarnas kassaflöde) och av det kalkylerade tryck på att höja skattesatsen som den finansiella balansen medför, enligt kommunstorleksgrupp

Det kalkylerade trycket på att höja skattesatsen (%)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
> 100 000 inv., 2 065 893 inv. och 9 kommuner,	0,99	1,05	1,00	1,26	1,40	1,44
40 001 – 100 000 inv., 1 013 402 inv. och 17 kommuner, utgångsnivå 20,34 %	0,57	0,35	0,31	0,37	0,83	1,16
20 001 – 40 000 inv., 806 196 inv. och 29 kommuner, utgångsnivå 20,32 %	1,81	1,25	1,22	1,05	1,58	1,88
10 001 – 20 000 inv., 666 361 inv. och 46 kommuner, utgångsnivå 20,51 %	1,60	1,27	1,23	1,34	1,92	2,43
6 001 – 10 000 inv., 432 914 inv. och 55 kommuner, utgångsnivå 20,53 %	1,04	0,74	0,81	1,27	1,91	2,57
< 6 000 inv., 458 071 inv. och 141 kommuner, utgångsnivå 20,86 %	1,36	1,74	1,72	2,51	3,49	4,52
Fastlandsfinlands kommuner sammanlagt, utgångsnivå 19,88 %		1,00	0,97	1,16	1,54	1,82

Det största trycket på att höja inkomstskattesatsen under ramperioden finns i kommunstorleksgruppen med färre än 6 000 invånare. Under ramperioden ökar trycket på att höja skattesatsen betydligt även i kommunstorleksgrupper med 6 000–10 000 och 10 000–20 000 invånare. Det bör noteras att de kommunala skattesatserna i denna kommunstorleksgrupp i regel redan är högre än genomsnittet.

Enligt den kommunvisa kalkylen över utgiftstrycket finns det stora skillnader i kommunernas möjligheter att balansera sin ekonomi. Enligt kalkylen blir obalansen svårast i små kommuner. I dessa kommuner finns det också färre möjligheter att avhjälpa situationen, eftersom höjningarna av inkomstskattesatserna redan har varit större än genomsnittet och intäkterna har varit mindre än i de större kommunerna. Under ramperioden finns i de minsta kommunerna ett tryck på att höja skatten med i genomsnitt drygt 3 procentenheter för att uppnå finansiell balans. Kommuner med fler än 100 000 invånare klarar sig med en höjning på under 1,5 procentenheter.

Utan anpassningsåtgärder kommer antalet kommuner som omfattas av kriskommunsförfarandet att öka under de närmaste åren

Antalet kommuner med ett negativt årsbidrag har minskat under de senaste bokslutsåren. Enligt bokslutsprognosen för 2015 fanns det 11 sådana kommuner, vilket är ungefär lika många som 2014. Enligt den kommunvisa kalkylen kommer antalet kommuner som uppvisar ett negativt årsbidrag att öka betydligt redan 2018 och antalet förblir stort under de år som programmet gäller.

Enligt utvecklingsprognosen kommer antalet kommuner med ett negativt årsbidrag år 2018 att stiga till ca 40. Det är möjligt att antalet är betydligt större än så i slutet av granskningsperioden (tabell 8).

De kommuner som uppvisar ett negativt årsbidrag är oftast kommuner som är mindre än en genomsnittlig kommun. Under de senaste åren har ca 65 procent av dessa varit kommuner med färre än 6 000 invånare och nästan alla har varit kommuner med färre än 20 000 invånare. Enligt prognosen kommer nästan alla kommuner med ett negativt årsbidrag att vara kommuner med färre än 20 000 invånare. Kommunerna med ett negativt årsbidrag är jämnt spridda över landskapen.

Om den ekonomiska utvecklingen enligt utvecklingsprognosen i kommuneekonomiprogrammet blir verklighet kommer räkenskapsperiodens resultat för kommunerna under 2016 och 2017 att hållas på 2015 års nivå, och överskottet i balansräkningen kommer inte att minska eller underskottet att öka på riksnivå. Däremot kommer antalet kommuner med underskott i balansräkningen att öka efter 2018. Enligt kalkylen visar cirka en tredjedel av kommunerna underskott i slutet av granskningsperioden, om inga korrigerande åtgärder vidtas.

Med tanke på utvärderingsförfarandet (det s.k. kriskommunsförfarandet) för kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning innebär den ovannämnda utvecklingen enligt boksluten för 2015 och 2016 att inga kommuner kommer att omfattas av förfarandet 2017 på basis av sitt underskott i balansräkningen (underskottskriteriet är -500 och -1 000 euro/invånare två år i följd). Från och med 2017 övergår man till att använda kon-

cernbokslutsuppgifter i utvärderingsförfarandet. Utifrån de tillgängliga balansräkningsuppgifterna på koncernnivå för 2013 och 2014 kommer 13 kommunkoncerner att uppvisa ett underskott i balansräkningen som överstiger kriterierna för ett utvärderingsförfarande.

I verkligheten är den ovannämnda utvecklingen i fråga om negativt årsbidrag och underskott inte så sannolik, eftersom kommunerna även tidigare har strävat efter att hålla sin ekonomi i skick genom att sänka utgiftsnivån när det ekonomiska läget har varit stramt. Dessutom kan man anta att den nya kommunallagens bestämmelser om skyldigheten att täcka underskott styr kommunernas ekonomi i en sundare riktning. I och med den nya kommunallagen omfattas även samkommuner i fortsättningen av skyldigheten att täcka underskott. Bolag som tillhör kommunkoncerner omfattas inte av ovannämnda skyldighet, men fr.o.m. 2017 grundar sig utvärderingsförfarandet för kommuner i en speciellt svår ekonomisk ställning bl.a. på uppgifter om kommunkoncernen.

Tabell 8. Antal kommuner med negativt årsbidrag och underskott 2014–2020

Kommunindelning 2016	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Negativt årsbidrag	10	10	18	19	42	89	137
Underskott i balansräkningenä	57	50	49	50	63	81	101

5.3 Genomförandet av finansieringsprincipen

Finansieringsprincipen innebär att staten ska se till att kommunerna har tillräckliga resurser för att klara av de uppgifter som staten ålägger dem. Finansieringsprincipen har erkänts i Finland i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna i början på 1990-talet och grundlagsutskottet har bekräftat den i sin tolkningspraxis. Finansieringsprincipen anses utgöra en del av principen om kommunal självstyrelse och den tryggar kommunernas faktiska möjligheter att besluta om sina budgetar. Principen är också bindande för Finland genom Europeiska stadgan om lokal självstyrelse.

Grundlagsutskottet har förutsatt att genomförandet av finansieringsprincipen bedöms i regeringens propositioner om kommunernas uppgifter. I den nya kommunallagen anges också att genomförandet av finansieringsprincipen ska bedömas i kommuneconomiprogrammet.

Man har ännu inte lyckats utveckla ett entydigt och klart förfarande av den orsaken att bara det att exakt fastställa hur finansieringsprincipen genomförs är svårt. Till exempel kommunernas olika ekonomiska utgångslägen, de stora skillnaderna i kostnadsstrukturer och servicenivå samt skillnaderna i antalet icke lagstadgade uppgifter och den framtida befolkningsstrukturen gör jämförelsen mycket svår.

Ett visserligen mekaniskt förhållningssätt till genomförandet av finansieringsprincipen är att uppskatta det tryck på att höja kommunernas inkomstskattesatser som skapas på grund av de beslut som fattats. Detta förfarande påminner om den allmänt vedertagna principen i Sverige som huvudsakligen syftar till att kommunerna och landstingen inte ska vara tvungna att höja skatterna eller prioritera annan verksamhet för att finansiera statliga beslut. Principen gäller endast lagstadgade uppgifter.

I detta kommunekonomiprogram bedöms genomförandet av finansieringsprincipen genom att man granskar avvikelserna från den finansiella balansen i de enskilda kommunerna varje år under den kommande valperioden, så att kommunens skattesats beskriver avvikelserna (verksamhetens och investeringarnas kassaflöde). Det är såtillvida en konstgjord metod att balans inom hela kommunalekonomin inte förutsätter att alla kommuners ekonomi är i balans samtidigt. Med tanke på det nuvarande utgångsläget är finansiell balans i kommunalekonomin således ett krävande mål som det är svårt att uppnå på kort sikt.

Eftersom målen för lokalförvaltningen i planen för de offentliga finanserna fastställs enligt nationalräkenskaperna, är det motiverat att nyckeltalet ”verksamhetens och investeringarnas kassaflöde” i finansieringsanalysen enligt kommunernas bokföring används som motsvarighet i kommunekonomiprogrammet, där kommunernas bokföringsbegrepp används. Trots flera olikheter är dessa två begrepp idémässigt nära varandra.

Kalkylen över genomförandet av finansieringsprincipen i tabell 9 grundar sig på utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin i detta kommunekonomiprogram och på besluten om kommunernas inkomster och utgifter i planen för de offentliga finanserna.

Tabell 9. Kalkylerat tryck på att höja inkomstskattesatsen 2017-2020

Procentenheter	Kalkylerat tryck på att höja inkomstskattesatserna			
	2017	2018	2019	2020
	antal kommuner	antal kommuner	antal kommuner	antal kommuner
över 3	58	72	102	129
2-3	23	34	38	47
1-2	42	53	46	42
0-1	61	46	48	35
möjlighet till sänkning	113	92	63	44
Sammanlagt	297	297	297	297
Förändring i lånestocken, mn euro	923,8	1 130,7	1 546,0	1 879,9

Jämfört med kommunekonomiprogrammet från hösten 2015 har uppskattningen av saldot för den kommunala ekonomin ändrats något. Kommunerna har ökat sina utgifter måttligt, och förväntas fortsätta göra det åtminstone under 2017–2018. I synnerhet år 2017 ser ut att bli bättre än tidigare vad gäller saldot för den kommunala ekonomin. Trycket på att höja skatterna har minskat jämfört med hösten, nästan hälften av kommunerna har en kalkylmässig möjlighet att sänka skattesatsen utan att balansen rubbas.

Fr.o.m. 2018 blir läget sämre. I slutet av granskningsperioden förutspås ca 40 procent av kommunerna ha ett tryck på att höja inkomstskattesatsen med över 3 procentenheter för att uppnå finansiell balans. Det innebär inte att en våg av sådana höjningar av skattesatserna faktiskt äger rum, utan det beskriver sammantaget förändringstrycket i relation till de ekonomiska variabler som kommunerna kan besluta om. Den viktigaste iakttagelsen är fortfarande att det finns stora skillnader mellan de olika kommunerna. I förhållande till motsvarande granskning i kommunekonomiprogrammet hösten 2015 har dock trycket på de enskilda kommunerna som helhet minskat. Saldot för den kommunala ekonomin ser bättre ut än tidigare, särskilt i början av granskningsperioden.

Om man ser på tabellen ovan ökar kommunernas finansieringstryck avsevärt under granskningsperioden, men precis som tidigare har man i kalkylerna inte kunnat beakta bl.a. kommunernas egna beslut om skattesatser och utgifter Därmed blir saldot slutligen sannolikt bättre än den kalkylerade utvecklingen.

I enlighet med grundlagsutskottets utlåtanden bör granskningen i det fortsatta arbetet inriktas mer än tidigare på den totala ekonomiska belastningen på enskilda kommuner. Avsikten är att utveckla bedömningen av genomförandet av finansieringsprincipen i den mån det är möjligt. En mera analytisk granskning av genomförandet av finansieringsprincipen förutsätter också att det finns mer finfördelad statistik över kommunernas tjänster och kostnaderna för dem. Till det sistnämnda hör också utveckling av kostnadsanalyserna av nya uppgifter och skyldigheter. Utan fungerande konsekvensbedömningar kan inte det nya styrsystemet för kommunalekonomin fungera optimalt.

I februari 2016 gjordes en enkät bland Europarådets medlemmar om genomförandet av finansieringsprincipen. I svaren konstaterades att principen i allmänhet är inbyggd i lagstiftningen, men den är inte särskilt noggrant specificerad och dess genomförande bedöms på en tämligen allmän nivå. I Norge ingår principen inte i lagstiftningen, utan genomförandet fastställs i budgeten genom statsandelar på årsnivå. I vissa länder stöds de svagaste kommunerna med hjälp av särskilda hjälpfonder. Länderna betonar vikten av egna skatteinkomster, men intäkterna och typerna av lokala skatter kan variera avsevärt. Uppgiftsöverföringar mellan kommunerna och staten är också typiska fall där principen om balans mellan uppgifter och finansiering tillämpas i medlemsländerna. I vissa länder förekommer begränsningar i fråga om höjning av kommunalskattesatser och upplåning från utländska finansinstitut.

Bilagor

Bilaga 1. Den totalekonomiska utvecklingen och vissa bakgrundsantaganden

BNP och sysselsättning	2015	2016	2017	2018	2019	2020
BNP:s värde, md euro	207,2	210,6	215,4	221,1	227,6	234,5
BNP, volymförändring, %	0,5	0,9	1,2	1,2	1,1	1,1
Antalet sysselsatta, förändring, %	-0,4	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3
Arbetslöshetsgrad, %	9,4	9,3	9,0	8,7	8,4	8,1
Sysselsättningsgrad (15-64-åringar), %	68,1	68,4	68,8	69,1	69,4	69,7
Lönesumma, förändring, %	0,8	1,5	1,4	1,5	1,9	2,3
Pensionsinkomster, förändring, %	2,9	2,8	3,3	3,7	3,8	4,0
Priser och kostnader, %	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Allmän inkomstnivå, förändring	1,2	1,2	1,0	1,2	1,6	2,0
Kommunernas inkomstnivå, förändring	0,8	1,1	1,0	1,2	1,6	2,0
Konsumentpriser, förändring	-0,2	0,3	1,3	1,5	1,7	1,8
Byggnadskostnadsindex	0,5	0,5	1,5	1,7	2,0	2,0
Basprisindex för hemmamarknadsvaror	-3,2	-0,7	1,2	1,5	1,8	2,0
Statsandelsindex:						
Prisindex för basservicen, förändring	0,5	1,0	0,9	1,3	1,6	2,0
Förändring i kostnadsnivån (budgetprop), statsandelsindex	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0
inkl. indexjustering ²⁾	-0,6					

¹⁾ Den indexhöjning som använts i budgetpropositionen

²⁾ Förändringen i kostnadsnivån enligt budgetpropositionen innefattar en indexjustering som görs med två års dröjsmål och är lika stor som skillnaden mellan utfallet av förändringen i kostnadsnivån och den i budgetpropositionen använda förändringen i kostnadsnivån.

På grund av avrundningar stämmer slutsummorna i tabellen nödvändigtvis inte vid addering.

Kommunarbetsgivarens socialskyddsavgifter, %	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Sjukförsäkringsavgift	2,08	2,12	2,02	2,06	2,06	2,05
Arbetslöshetsförsäkringspremie	3,02	3,74	3,74	3,74	3,74	3,74
Pensionsavgift (KomPL)	23,7	23,2	23,0	23,0	23,0	23,0
Lärarnas pensionsavgift	21,1	18,4	18,1	18,1	19,5	19,6
Övriga socialförsäkringsavgifter	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Kommunarbetsgivarens avgifter sammanlagt	29,4	29,8	29,4	29,5	29,5	29,5
De försäkrades socialskyddsavgifter, %	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie	0,65	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15
Löntagares pensionsavgift, under 53 år	5,70	5,70	5,95	5,95	5,95	5,95
Löntagares pensionsavgift, över 53 år	7,20	7,20	7,45	7,45	7,45	7,45
Poängtal för ArPL-index	2519	2519	2531	2560	2597	2641
ArPL-index, förändring	0,4	0,0	0,5	1,2	1,4	1,7
Poängtal för FP-index	1637	1631	1631	1631	1631	1659
FP-index, förändring	0,4	-0,4	0,0	0,0	0,0	1,7

Källa: FM/Ekonomiska avdelningen

Bilaga 2. Statsbidrag enligt förvaltningsområde 2016–2020 (på 2017 års nivå)

	2015 inkl. tilläggs- budg.	2016	2017	2018	2019	2020
Kalkylerade statsandelar:	9 426	9 915	9 709	9 695	9 555	9 653
FM ²⁾	8 500	8 987	8 763	8 756	8 645	8 762
UKM ¹⁾	926	928	946	940	909	891
varav samkommuner	1082	1041	1027	1027	1025	1024
Övriga statsbidrag:						
JM, valutgifter	9	0	0	20	20	0
JM, sammanlagt	9	0	0	20	20	0
Understöd till kommunerna	6	5	5	5	5	5
IM, sammanlagt	3	5	5	5	5	5
FM, understöd för kommunsamman- slagningar	36	26	33	22	18	10
FM, genomförande av förändringar i kommun- och servicestrukturen	1	1	0	1	1	0
FM, finansiering av lokala försök i kommunerna	1	1				
FM, sammanlagt	37	27	33	23	19	10
UKM, understöd enligt prövning	237	239	197	200	191	192
varav samkommunernas andel	22	35	18	18	18	18
UKM, sammanlagt	237	239	197	200	191	192
Landsbygdsverkets omkostnader: ersätt- ning till landskapet Ålands kommuner för skötseln av uppgifter som gäller verk- ställigheten av jordbruksstöd	0	0	0	0	0	0
Veterinärvård och bekämpning av växt- skadegörare: ersättning för kommuner- nas tillsyn över djurs hälsa och välbefinnande	4	4	4	4	4	4
EU-inkomststöd och EU-marknadsstöd: skolmjölkstöd	1	1	1	1	1	1
JSM, sammanlagt	5	5	5	5	5	5
Statsbidrag för investerings- och under- hållsutgifter för vissa flygplatser	0,3					
Köp och utvecklande av kollektivtrafik- tjänster	38	35	35	35	35	35
Statsunderstöd för utbildning	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
KM, sammanlagt	39	36	36	36	36	36
Offentlig arbetskrafts- och företagsser- vice/ betalning av lönesubvention till kommunerna	70	62	60	57	54	54
Statens ersättningar till kommunerna för ordnandet av service för personer som behöver internationellt skydd	106	162	344	450	490	371
ANM, sammanlagt	176	224	404	507	544	425
Främjande av välbefinnande och hälsa	0	12	24	19	0	0
Statlig ersättning till kommunerna för anordnande av arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte	34	32	27	27	27	27

	2015 inkl. tilläggs- budg.	2016	2017	2018	2019	2020
Ersättning för skada, ådragen i militärtjänst	35	34	33	31	30	28
Utgifter för rehabilitering av frontveteraner och statsunderstöd för rehabilitering av frontveteraner	31	25	20	17	14	13
Statlig ersättning för kostnaderna för riksomfattande beredskap inom hälso- och sjukvården	1	1	1	1	1	1
Understöd till kommunerna för service- strukturreformen inom social- och hälso- vården och för vissa andra utgifter	7	1	1	0	0	0
Statlig ersättning till hälso- och sjuk- vårdsenheter för forskning på univer- sitetsnivå	22	18	15	15	15	15
Statlig ersättning till hälso- och sjuk- vårdsenheter för kostnader för läkar- och tandläkarutbildningen	97	93	94	96	96	96
Statlig ersättning till hälso- och sjuk- vårdsenheter för kostnaderna för rätts- psykiatriska undersökningar och patient- överföringar	14	15	15	15	15	15
Statsandel till kommunerna för kostna- der i anslutning till det grundläggande utkomststödet	314	331	24	0	0	0
Statsunderstöd för att säkerställa social- och hälso- vårdstjänster på samiska	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Statlig ersättning för läkarhelikopter- verksamheten	29	29	0	0	0	0
Statsunderstöd för verksamheten vid kompetenscentrum inom det sociala området	2	3	2	2	2	2
Statlig ersättning för kostnaderna för ordnande av medling vid brott	6	6	6	6	6	6
Statlig ersättning för förvaltningsutgif- terna för avbytarservicen för lantbruks- företagare	16	15	15	15	15	15
SHM, sammanlagt	609	613	276	243	220	218
Ur Oljeskyddsfonden utanför budgeten betalas ersättning till de regionala rädd- ningsväsendena för kostnaderna för förvärv och upprätthållande av olje- bekämpningsberedskapen	14	18				
Fullmakt att bevilja understöd för byg- gande av kommunalteknik i avsiktsför- klaringskommuner	15	15	15	15	15	15
Förortsunderstöd	4	0	0	0	0	0
Understöd till boenderådgivning	1	1	1	1	1	1
Främjande av vatten- och miljövård	1	1	1	1	1	1
MM, sammanlagt	35	35	17	17	17	17
Övriga statsbidrag sammanlagt, mn euro	1150	1183	973	1054	1055	906
Statsbidrag sammanlagt, mn euro	10576	11098	10600	10654	10479	10473

Bilaga 3: Regeringspropositioner om kommunernas verksamhet och ekonomi som behandlats i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning år 2015

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om utkomststöd och av lagen om statsandel för kommunal basservice

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om yrkesutbildade personer inom socialvården och lag om ändring av lagen om Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 11 a § i lagen om barndagvård och av 3 § i lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn

Statsrådets förordning om ändring av 10 § i statsrådets förordning om behandling av hushållsavloppsvatten i områden utanför avloppsnätet

Social- och hälsovårdsministeriets förordning om ändring av 16 och 25 § i social- och hälsovårdsministeriets förordning om förskrivning av läkemedel

Statsrådets förordning om delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning

Föreslagna ändringar i 1 och 2 § i statsrådets förordning om miljöskydd (713/2014)

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 33 a § i lagen om statsandel för kommunal basservice

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av kommunstrukturlagen och om upphävande av 5 mom. i ikraftträdandebestämmelsen i lagen om ändring och temporär ändring av kommunindelningslagen

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av konsument säkerhetslagen och av 21 § i hälso- och sjukvårdslagen

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om spårbunden stadstrafik
Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av fastighetsskattelagen

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om inkomstkatteskalen för 2016 och till lagar om ändring av vissa andra lagar

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om statsandel för kommunal basservice

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om smittsamma sjukdomar

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av barnbidragslagen och lagen om underhållsstöd (inkl. ett förslag om upphävande av 21 § om indexbindning fråga om barnbidraget samt ändringar av teknisk natur)

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 117 a och 124 § i avfallslagen

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring och temporär ändring av sjukförsäkringslagen, ändring av en lag om ändring av sjukförsäkringslagen samt temporär ändring av 2 § i lagen om apoteksavgift

Statsrådets förordning om ändring av förordningen om klientavgifter inom social- och hälsovården

Regeringens proposition till riksdagen om ändring av 48 f § i lagen om grundläggande utbildning

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet samt om ändring av lagen om fritt bildningsarbete

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om småbarnspedagogik och lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn samt

Statsrådets förordning om ändring av 6 och 8 § i förordningen om barndagvård

Bedömning av konsekvenserna av läroplanen för gymnasiet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen

Social- och hälsovårdsministeriets förordning om användningsavgifter för riksomfattande informationssystemtjänster inom hälso- och sjukvården

Lag om ändring av 1 och 2 § i lagen om tillämpning av vissa förpliktelser enligt lagen om en kommun- och servicestrukturreform

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av markanvändnings- och bygglagen och om upphävande av 3 § i lagen om försök med förenklade bygg- och planbestämmelser

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av 12 och 48 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till tobakslag och till vissa lagar som har samband med den

Statsrådets förordning om ändring av statsrådets förordning om val av boende till arava- och räntestödshyresbostäder

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 3 § i lagen om energicertifikat för byggnader

Bilaga 4: Slutsatser från rapporten Läget med basservicen 2016

Allmänna slutsatser

- Att följa upp kommunala tjänster och hur deras kostnader utvecklas är komplicerat eftersom det finns många olika slags tjänster och sätt att genomföra dem och p.g.a. ändringar i statistikföringen och hur tjänsterna organiseras.
- År 2014 var de sammanlagda nettokostnaderna för kommunala tjänster över 28 miljarder euro. Den totala tillväxten jämfört med året innan stannar på 0,7 procent, dvs. betydligt mindre än under tidigare år. Social- och hälsovårdsväsendets andel av kostnaderna inom kommunernas driftsekonomi är ca 69 procent och undervisnings- och kulturväsendets ca 26 procent.
- Det svåra ekonomiska läget och kommunernas anpassningsåtgärder har allmänt taget dämpat ökningen av tjänstesektorns kostnader, men det finns stora skillnader mellan verksamheterna.

Slutsatser som gäller tjänster inom fostran och utbildning

- Antalet barn inom småbarnsfostran har fortsatt öka stadigt och var 228 473 år 2014. Största delen av barnen är i kommunal dagvård och deltar i småbarnsfostran på heltid.
- Antalet barn i kommunal dagvård har ökat under de senaste dryga tio åren, medan antalet barn i familjedagvård har minskat avsevärt.
- Av de barn som deltog i förskoleundervisning år 2013 fick ca 80 sin undervisning i samband med dagvården. Andelen barn som deltog i förskoleundervisning i samband med den grundläggande utbildningen var knappt 20 procent.
- Antalet skolor som ger grundläggande utbildning har minskat med 490 mellan 2008 och 2014. Samtidigt har antalet elever minskat med 18 000. De skolor som ger undervisning för årskurserna 1–6 har minskat mest. Antalet skolor som ger undervisning för årskurserna 1–9 har ökat stadigt. Den största förändringen i elevantalet har skett inom årskurserna 7–9, där årskullarnas storlek har minskat.
- Externa utvärderingar av utbildningen har visat att kunskaperna hos den årskull som håller på att gå ut den grundläggande utbildningen är på nedgång. Finländska ungdomars matematikkunskaper har försvagats betydligt, och samtidigt har kunskapsskillnaderna mellan eleverna ökat.

Slutsatser som gäller biblioteks-, kultur-, ungdoms- och idrottstjänster

- Även om antalet fasta verksamhetsställen har minskat är tillgången till biblioteks- och informationstjänster fortfarande relativt god. Digitaliseringen inom bibliotekstjänsterna har medfört mångsidiga webbtjänster och bättre service på biblioteken.

- Alla kommuner ordnar kulturevenemang inom ramen för sin allmänna kulturverksamhet. Den regionala tillgången till kulturtjänster varierar i olika delar av landet, särskilt beroende på kommunens invånarantal. År 2014 var nettodriftskostnaderna per invånare för den allmänna kulturverksamheten i hela landet 21 euro per invånare och för museer, teatrar och orkestrar 49 euro per invånare.
- Kommunerna använder drygt 200 miljoner euro per år för ungdomsarbete, eller ca 115 euro per ungdom. Anslagen för ungdomsarbete har ökat under de senaste åren.
- I Finland finns ca 33 000 idrottsanläggningar varav ca 75 procent ägs, drivs och sköts av kommunerna. Sett till antal per invånare är Finlands nätverk av idrottsanläggningar unikt och heltäckande. År 2014 uppgick kommunernas driftskostnader för idrottsväsendet till 666,9 miljoner euro.

Slutsatser som gäller social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster

- Finlands hälso- och sjukvård hör enligt flera vårdindikatorer till den bästa bland OECD-länderna. Det finns stora regionala skillnader i kommunernas utgifter för social- och hälsovården. Personalstyrkan har hållits på samma nivå under de senaste åren.
- Nästan alla som omfattas av tjänsterna utnyttjar mödra- och barnrådgivningen. Tillgången till elevvårdstjänster (skol- och studerandehälsovård, psykologer, kuratorer) har förbättrats något under de senaste åren. Tillgängligheten och mängden tjänster upplevs dock vara otillräckliga. Antalet öppenvårdsklienter inom barnskyddet har ökat. Det barn- och familjeinriktade barnskyddet genomförs på varierande sätt i kommunerna. Det finns inte tillräckligt med tillförlitlig information om tjänsternas kvalitet och verkningsfullhet.
- En femtedel av alla som fyllt 75 år omfattas av tjänster för äldre som ordnas regelbundet. De tjänster som ökar mest är serviceboende med heldygnsomsorg och stöd för närståendevård. Mängden hemvård har inte ökat i och med den ökade öppenvården. Det finns stora regionala skillnader i fråga om tillgång och genomförande.
- Primärvårdsbesöken har hållits på nästan samma nivå under de senaste åren. Antalet patienter, vård dagar och vårdperioder inom vårdavdelningsvården inom primärvården har fortsatt minska. Antalet nöjda användare av tjänsterna har ökat under de senaste åren. Det ökade utnyttjandet av digitaliseringen inom primärvården möjliggör en mer flexibel användning av tjänsterna. Det finns utrymme för förbättringar när det gäller tjänsternas kvalitet och tillgänglighet, t.ex. med avseende på hälsovårdscentralernas närbarhet. Dessutom finns det fortfarande knappt med information om tjänsternas produktivitet och effektivitet.
- Inom den specialiserade sjukvården har fokus flyttats mot öppen vård. Tillgängligheten har förbättrats i fråga om icke-brådskande vård. Produktiviteten har däremot sjunkit under de senaste fem åren, men vårdens effektivitet har förbättrats. Det finns ändå regionala skillnader i effektiviteten.

- Behovet av utkomststöd har ökat inom de flesta familjetyper under 2011–2015. Samtidigt har stödet blivit en mer långvarig stödform. Bruttoutgifterna för utkomststödet i hela landet uppgick till 744,8 miljoner euro 2014 och dess andel av de sociala utgifterna var 1,15 procent. Det är svårt att bedöma effektivitet och produktivitet i samband med utkomststödet eftersom det handlar om ett sistahandsstöd.

Slutsatser som gäller den fortsatta utvärderingen av basservicen

- Arbetet med att utvärdera basservicen har utvecklats med åren. De förändringar i bl.a. social- och hälsovårdens servicestrukturer som kommer att inträffa under de närmaste åren påverkar också kommunernas uppgifter och medför ett behov av att utveckla utvärderingen av basservicen och ge utvärderingen en ny position. När utvärderingen av basservicen utvecklas bör man i fortsättningen överväga bl.a. vilka serviceenheter som ska utvärderas. Dessutom bör det ekonomiska perspektivet förtydligas och organiseringen av arbetet effektiviseras.



FINANSMINISTERIET
Snellmansgatan 1 A
PB 28, 00023 Statsrådet
Telefon 0295 160 01
Telefax 09 160 33123
www.finansministeriet.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-786-9 (pdf)